القانون الإداري السعودي

" دراسة مقارنة "

(التنظيم الإداري – المرافق العامة – الوظيفة العامة – المال العام – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري)

(طبقا لأحدث التعديلات)

دكتور
حسان هاشم أبو العلا
أستاذ القانون الإداري المساعد
كلية الحقوق – جامعة الملك عبد العزيز (سابقا)

دكتور
أحمد صلاح الدين بالطو
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق – جامعة الملك عبد العزيز

١٤٤٢هـ - ٢٠٢١م

القانون الإداري السعودي
" دراسة مقارنة "

(التنظيم الإداري – المرافق العامة – الوظيفة العامة – المال العام – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري)

(طبقاً لأحدث التعديلات)

دكتور

حسان هاشم أبو العلا

أستاذ القانون الإداري المساعد

كلية الحقوق – جامعة الملك عبد العزيز (سابقا)

دكتور

أحمد صلاح الدين بالطو

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق – جامعة الملك عبد العزيز

١٤٤٢هـ - ٢٠٢١م

الطبعة الثانية

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

ابوالعلا ، حسان عبدالسميع
القانون الإداري السعودي : دراسة مقارنة التنظيم الإداري ، المرافق العامة ، الوظيفة العامة ، المال العام ، الضبط الإداري ، القرار الإداري ، العقد الإداري طبقاً لأحدث التعديلات. / حسان عبدالسميع ابوالعلا ؛ احمد صلاح الدين عبدالله بالطو .- جدة ، ١٤٤٠هـ.

٣٠٤ ص ؛ ١٧ X ٢٤ سم

ردمك: ٦-٩٣٦٣-٠٢-٦٠٣-٩٧٨

١- القانون الاداري - السعودية أ.بالطو ، احمد صلاح الدين عبدالله (مؤلف مشارك) ب.العنوان

ديوي ٣٤٢,٥٣١ ١٤٤٠/٤٩٣٤

رقم الإيداع: ١٤٤٠/٤٩٣٤
ردمك: ٦-٩٣٦٣-٠٢-٦٠٣-٩٧٨



قال تعالى: ﴿وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

سورة طه آية ١١٤

الفهـرس

مقدمة

يُعد امر وجود قواعد قانونية حاكمة في كل جماعة بشرية منظمة ضرورة حتمية لتنظيم سلوك ونشاط هذه الجماعة، وذلك بعد قيام الدولة وتوافر أركانها من شعب وإقليم وسلطة حاكمة، وذلك للحد من التخاصم والاعتداء بين الافراد داخل هذه الجماعة.

ويُقسم الفقه القانون إلى قسمين رئيسيين، أولهما القانون العام وثانيهما القانون الخاص، ويتضمن الأول القواعد التي تحكم العلاقة بين سلطات الدولة والأفراد، والتي يسودها مبدأ تمتّع الدولة بامتيازات السلطة العامة لإشباع الحاجات العامة، أما القواعد التي يحكمها القانون (النظام) الخاص، فيسودها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين والتي تختلف عن الأولى.

ويُعد القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي الذي يحكم النشاط الإداري في الدولة، وقد تغير دور الدولة في العصر الحديث من الدولة الحارسة التي تكفل الدفاع والأمن والعدالة، إلى دورها في تحقيق الرفاهية والتنمية والتقدم لتوفير الحياة الكريمة لمواطنيها، كما للدولة دور رقابي في الحياة الاقتصادية برقابة النشاط الفردي وتنظيمه ووضع الاحكام التي تنظم عمله، كما لها ـ الدولة ـ المساعدة أو المعاونة للمشروعات الفردية ذات النفع العام ، إضافة الى دورها في اشباع الحاجات العامة بنفسها، ومن ثم اتساع مجالات القانون الإداري عمّا كانت عليه قديماً بهدف إشباع حاجات الأفراد.

إلا ان الملاحظ في الوقت الحاضر وجود ظاهر عالمية تسعى بعض الدول الى تحقيقها وتطبيقها، هي انحسار تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وترك هذا المجال للشركات والافراد، لتخضع هذه المشروعات لما يُسمى باقتصاد السوق الحر، ومن ثم خصخصة العديد من المشروعات الاقتصادية العامة وتحولها من ملكية الدولة العامة الى ملكية الافراد الخاصة، ليتم إدارتها وفق

قواعد واحكام القانون الخاص بعد التأكد من نجاح وفاعلية هذا الطريق لتحقيق الإدارة الناجحة والتحول من الخسارة الى الربح.

وفي المملكة العربية السعودية، أخذت مبادئ وأحكام القانون الإداري تتبلور وتظهر بصدور الأمر الملكي من جلالة الملك عبد العزيز آل سعود ـ رحمه الله ـ رقم ٥/٢٠/١/٤٢٨٨ وتاريخ ١٣٧٣/٠٢/٠١هـ الذي وضع اللبنات الأولى لأسس التنظيم الإداري للدولة السعودية الحديثة، والذي سبقه إصدار التعليمات الأساسية للحكم عام ١٣٤٥هـ على أساس الشريعة الإسلامية.

وأشار الأمر الملكي الصادر في ١٣٧٤/٠٩/١٧هـ إلى إنشاء عدة وزارات ومصالح عامة، كما تم انشاء إدارة عامة تُسمى ديوان المظالم، يختص بتلقي الشكاوى ضد تصرفات الأجهزة الإدارية والتحقيق فيها، ثم تحول الديوان عام ١٤٠٢هـ إلى هيئة قضاء إداري مستقل، يرتبط مباشرة بجلالة الملك، ثم تأكد هذا الاستقلال بصدور النظام الأساسي للحكم بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) في ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ من الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود يرحمه الله.

ثم صدر نظام ديوان المظالم السعودي كجهة قضاء إداري مستقل بصدور نظام ديوان المظالم بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٠٧/١٧هـ، ثم في عهد الملك عبد الله بن عبد العزيز آل سعود ـ يرحمه الله ـ صدر نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ، والذي تضمن الكثير من التعديلات ومنها تعدد درجات التقاضي فيما يخص المنظومة القضائية ، ثم صدر في المملكة العربية السعودية نظام المرافعات امام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/٠١/٢٢هـ ثم لائحته التنفيذية المنشورة في الجريدة الرسمية عام ١٤٣٦هـ

ونطاق دراسة القانون الإداري في النظم القانونية المختلفة يقتصر على بيان المبادئ العامة للقانون الإداري وخصائصه ومعيار تمييزه، ثم بيان أصول التنظيم والنشاط الإداري، والضوابط التي تحكم المرافق العامة، ثم بيان ما يتعلق

بالوظيفة العامة والاحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية السعودي، مع استعراض الملامح الرئيسية للقانونيين الإداريين الفرنسي والمصري للدراسة المقارنة. وسوف نقسم هذه الدراسة إلى أربعة أبواب وذلك على النحو التالي:

الباب الأول: التنظيم الإداري المقارن، ونعرض في **الفصل الأول** منه للأساسيات العامة للنظام الإداري السعودي والمقارن، ثم نعرض في **الفصل الثاني** للتنظيم الإداري السعودي من حيث بيان الجهات والهيئات المركزية والجهات والهيئات اللامركزية.

الباب الثاني: النشاط الإداري، مُخصصين **الفصل الأول** منه للضبط الإداري وبيان أحكامة وضوابطه وأنواعه، أما **الفصل الثاني** فنفرده لموضوع إنشاء المرافق العامة وطرق إدارتها.

الباب الثالث: وسائل الإدارة العامة البشرية والمالية، متطرقين في **الفصل الأول** إلى الوظيفة العامة في المملكة العربية السعودية، وفي **الفصل الثاني** نبين فيه ما يتعلق بالأموال العامة.

الباب الرابع: أعمال الإدارة العامة، وفيه **فصلان**، **الأول** القرار الإداري وما يتعلق به من أحكام، أما **الفصل الثاني** فهو خاص بالعقد الإداري.

ونسأل الله العلى العظيم أن يكون هذا الجهد خالصاً لوجهه الكريم، فإن وفقنا فهذا من فضل الله، وإن جانبنا التوفيق فتلك سمات البشر وقصورهم، والله الموفق.

د. حسان هاشم أبو العلا

د. أحمد صلاح الدين بالطو

١٤٤٢هـ ــ ٢٠٢١م

الباب الأول

التنظيم الإداري

يرتبط التنظيم الإداري الذي تنتهجه كل دولة بظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويهدف التنظيم الإداري - في غايته النهائية - إلى إشباع الحاجات العامة لأفراد الدولة، وهذا الأمر لم يعد امراً فلسفياً أو نظرياً بل أصبح متطلباً ضرورياً في الوقت الحاضر بعد أن تساوت الدولة مع المحكومين وفق النظم القانونية المعتبرة في الدولة، ويُعد القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، ويرتبط بالإدارة العامة تنظيماً ونشاطاً ورقابة [١] مما يؤدي إلى تقديم الخدمات العامة وفق النظام واللوائح.

ويقصد بعبارة " النظام العام " أحكام الشريعة الإسلامية - القرآن والسنة والاجماع -، وأيضاً جميع الأنظمة القانونية الصادرة في الدولة، مثل الدستور أو النظام الأساسي للحكم والمواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقع عليها من الدولة، ثم القانون الصادر عن السلطة التشريعية - التنظيمية - ثم اللوائح بجميع أنواعها.

وقد تزايدت أهمية التنظيم الإداري مع اتساع نطاق الدول وتدخلها في جميع المجالات وأخصها الاقتصادية وغيرها، ومنها ما كان متروكاً للأفراد بغية تحقيق الربح، إضافة إلى تقديم الخدمات لمواطني الدولة وحماية النظام العام والمتمثل في حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، وبالأخص بعد تغير المفهوم القديم الذي كان يصف الدولة بأنها الدولة الحارسة إلى الدولة التي تمارس ذات الأنشطة التي يمارسها الأفراد هادفة في بعض الأحيان الى تحقيق الربح المادي.

---

[١]) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤٣١ . ٢٠١٠، ص (٩).

ويحكم القانون الإداري العملية التنظيمية، ويبيِّن ضوابط ممارستها والإجراءات واللوائح التي تخضع لها، ويتطلب دراسة هذا الأمر بيان مفهوم القانون الإداري وبيان نشأته ومصادره وخصائصه وعلاقته بغيره من الأنظمة القانونية الأخرى ،مثل القانون الدستوري والقانون المدني والقانون الجنائي وعلم الإدارة العامة، ومعايير تمييز القانون الإداري، ثم إلقاء نظرة على التنظيم الإداري المقارن والمتمثل في نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية وبيان أركانهما وصورهما ومميزاتهما وسلبياتهما، ثم بيان التنظيم الإداري السعودي، من خلال بيان الجهات المركزية والجهات اللامركزية في المملكة العربية السعودية، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: الأساسيات العامة للنظام الإداري.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري المقارن والسعودي.

الفصل الأول

الأساسيات العامة للقانون الإداري

قدمنا القول بأن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي، وأنه في الدول ذات القضاء المزدوج يتميز هذا القانون بمجموعة من الخصائص والمميزات التي تميزه عن غيره من القوانين الأخرى مثل القانون الدستوري والقانون المدني وغيرهما، ومن هذه الخصائص أنه قانون قضائي وحديث النشأة وقانون مرن ومتطور عن غيره من القوانين الأخرى، كما أن تعريف القانون الإداري يختلف ضيقاً واتساعاً من دولة إلى أخرى حسب النظام القانوني السائد والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بهذه الدولة.

في هذا الفصل سوف نعرض لبيان مفهوم القانون الإداري سواء الضيق أو الواسع في كل من النظام المقارن ـ المصري والفرنسي ـ والقانون السعودي، من خلال أحكام القضاء الاداري ـ مجلس الدولة المصري والفرنسي ثم أحكام ديوان المظالم السعودي، وفقاً لأحدث الأحكام القضائية ـ وأيضاً بيان مفهومه في فقه القانون العام.

ثم نتناول بيان نشأة هذا النظام في السعودية ومراحله التي مر بها منذ انشاء ديوان المظالم وحتى تاريخ هذا المؤلف، كما نستعرض خصائص النظام الإداري التي ينفرد بها عن باقي الأنظمة القانونية الأخرى، ثم التعرض لمصادره ومعيار تميزه وعلاقته بالأنظمة القانونية الأخرى، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية القانون الإداري.

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري في النظام المقارن والنظام السعودي.

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري.

المبحث الرابع: خصائص القانون الإداري.

المبحث الخامس: معيار تمييز القانون الإداري.

المبحث السادس: علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين الأخرى.

المبحث الأول

ماهية القانون الإداري

يهدف القانون الإداري إلى تنظيم تعاملات وعلاقات الإدارة مع الأفراد، كما يرتبط القانون الإداري بنظام الإدارة العامة، ويتوقف وجوده مستقلاً عن باقي الأنظمة الأخرى على انتهاج الدولة لنظام ازدواج القضاء، أو أخذها بنظام القضاء الموحد، وهذا ما تسير عليه دول العالم المعاصر وفقاً لظروف كل دولة من هذه الدول كما أسلفنا.

وتُقسم الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج القوانين إلى قسمين: القسم الأول القانون العام بفروعه والذي يحكم الروابط القانونية التي تكون الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بصفتها سلطة عامة طرفاً فيها ([٢]). ومن هذه القوانين، القانون الإداري والقانون الجنائي وغيرهما، أما القسم الثاني، فهو القانون الخاص بفروعه وهو الذي ينظم العلاقة بين الأفراد، ومن فروعة القانون المدني والتجاري والبحري وغيره.

ويرى بعض الفقه أن النظام الإداري، هو **نظام الإدارة العامة**، أو هو نظام السلطة الإدارية، أي مجموعة القواعد النظامية التي تُطبق على الإدارة العامة ([٣])، ومن خلال هذا التعريف، فإن الأمر يتطلب تعريف الإدارة العامة ابتداءً، ويمكن تعريفها بأنها مجموعة الهيئات والسلطات التي تتولى الاضطلاع

---

[٢]) د. محمد علي عمران وأخرين، مقدمة في دراسة الأنظمة، دار حافظ، طبعة ١٤٢١هـ. ٢٠٠٠م، ص (٤١).

[٣]) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص (٧).

ـ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، ١٩٩٦م، ص (٧).

بمختلف أوجه الدولة في حياة الجماعة على أساس الأهداف التي تتخذها السلطة السياسية ([٤]).

ويعرف بعض الفقه - أيضا- القانون الإداري **تعريفاً عضوياً** بأنه "هو قانون الإدارة العامة تنظيماً ونشاطاً ورقابة، فهو مجموعة القواعد التي تبيَّن التنظيم الإداري من جهة، وتحكم نشاط هذا التنظيم من جهة ثانية، وتحدد قواعد الرقابة القضائية من ناحية ثالثة" ([٥])، أو إنه قانون الأجهزة أو الهيئات الإدارية، بينما تم تعريفه من **الناحية الموضوعية** بأنه قانون النشاط الإداري.

كما يمكن تعريف القانون الإداري **تعريفاً واسعاً**، بأنه مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري. والقانون الإداري بهذا التعريف موجود في جميع الدول على حد سواء، حيث لا توجد دولة ليس بها تنظيم إداري، ومن ثم فإنه يوجد في دول النظام اللاتيني ودول النظام الانجلوسكسوني سواء كانت دولاً متقدمة أو غير ذلك أو في دول الغرب أو الشرق.

أما تعريف القانون الإداري **بالمعنى الضيق** أو الفني، فهو ينصرف إلى القواعد القانونية التي تتعلق بالنشاط الإداري والتي تختلف عن قواعد القانون الخاص بهدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة، ومن ثم يظهر الفارق

---

٤) د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص (٣).
وقد عرف بعض الفقه القانون الإداري بأنه " مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الإنساني والتي تفرضها سلطة الدولة وتضمن احترامها بواسطة توقيع جزاء على من يخالفها"
د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٧ م، ص ٩.

٥) د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٨هـ. ١٩٨٨م ص (٩) وما بعدها. ونرى أن تعريف القانون الإداري بأنه قانون الإدارة العامة هو تعريف غير كافٍ لأن قواعد وأحكام النظام الإداري تغطي سائر أعمال الإدارة العامة ووظائفها كما أن الجهات الإدارية في بعض الأحوال تتصرف كالأفراد ومن ثم تخضع لأحكا القانون الخاص.

بين أحكام القانون الإداري وطبيعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الخاص والتي يسود الأخيرة مبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

وتُعد المملكة العربية السعودية ومصر وفرنسا، من الدول التي تأخذ بما تضمنه تعريف القانون الإداري بالمعنى الضيق، ومن ثم يوجد فيها قضاء إداري مستقل متمثلاً في ديوان المظالم السعودي ومجلس الدولة في مصر وفرنسا، أما الدول الأخرى فتأخذ بالقانون الإداري بالمعنى الواسع، أي أن القانون الإداري موجود بها ولكن في نطاق محدد أو مجالات معينة، ومن هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية.

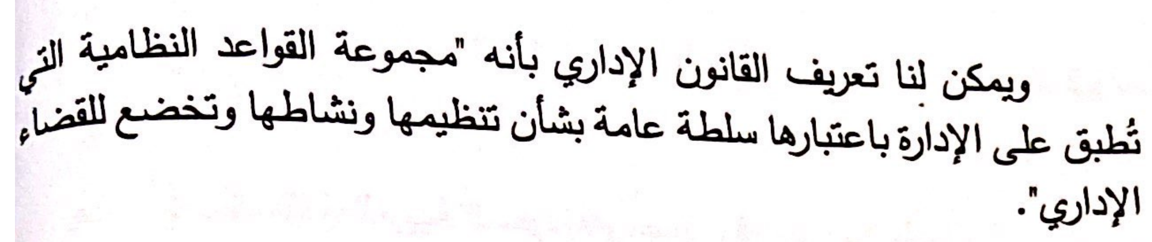
إن أخذ الدول بمفهوم القانون الإداري الضيق أو الفني يعني عدم انطباق القانون الإداري الضيق أو الفني على جميع تصرفات الإدارة، فلا يحكم القانون الإداري إلا تلك التصرفات التي تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، سواء في شكل امتيازات استثنائية أو في شكل التزامات غير مألوفة، فالإدارة لا تستخدم دائماً أسلوب السلطة العامة في مباشرتها لسلطاتها، وإنما يوجد حالات تخرج فيها عن هذا الأسلوب وتنتهج أسلوب القانون الخاص وتخضع بالتالي لأحكامه وتتساوى مع الأفراد ([٦]).

---

[٦]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، ٢٠٠٧م، الطبعة الثانية، ص (٣١و٣٢). وقد عرف بعض الفقه القانون الإداري بانه " مجموعة القواعد القانونية التي تبين تنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها " د. علي حسين خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري السعودي، مكتبة الرشد، ١٤٣٣هـ، ص ١٥.

وقد أسس بعض الفقه على تعريف القانون الإداري تعريفاً ضيقاً، وجود قاعدتين جوهريتين تمثلان عمد هذا التعريف هما:

القاعدة الأولى: يحكم القانون الإداري جميع أنشطة أشخاص القانون العام الداخلي المتعلقة بالإدارة العامة وكذا أشخاص القانون الخاص عندما يُسند إليها مهام تتعلق بالإدارة العامة طبقاً للقانون.


ويمكن لنا تعريف القانون الإداري بأنه "مجموعة القواعد النظامية التي تُطبق على الإدارة باعتبارها سلطة عامة بشأن تنظيمها ونشاطها وتخضع للقضاء الإداري".

ونخلص من هذه التعريفات - عموماً - الى ان القانون الإداري يهتم بدراسة التنظيم الإداري سواء المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية والنشاط الإداري الذي تمارسه الإدارة العامة، كما يهتم بدراسة المنازعات الإدارية وطرق حلها ثم دراسة امتيازات السلطة العامة، والتي تميزها عن غيرها من تصرفات الأفراد وتخضع لأحكام القضاء الإداري.

القاعدة الثانية: يختص القضاء الإداري دون غيره بالفصل في كافة المنازعات الناشئة عن النشاط الإداري.

وقد انتهى هذا الرأي الى أنه، وإذا كان للقاعدة الثانية ظهوراً في النظام القانوني والواقع العملي بوجود قضاء مجلس الدولة، فإنه وبالمقابل ليس للقاعدة الأولى ذات درجة الظهور حيث لا يوجد تقسيم قانوني أو عملي يتميز به نظام قانوني لدولة ما مقارنة بالأخرى وبعبارة جامعة، يمكن القول - في الواقع - أننا أمام قانون واحد ونظامين قضائيين مختلفين هما نظام القضاء الإداري ونظام القضاء المدني.

د./ رجب محمود أحمد - محاضرا ت في القانون الإداري - ٢٠١٨م، الشقري - ص ٥.

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري

يُعد القانون الإداري قانون حديث النشأة بالنظر الى نشأة القانون المدني والجزائي وغيرهما، وتعتبر فرنسا مهد القانون الإداري المستقل من خلال مراحله المختلفة التي مر بها، ثم انتقل - القانون الإداري - منها الى باقي الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء.

وتختلف نشأة القانون الإداري كنظام مستقل في القانون المقارن عنه في النظام الإداري السعودي، وفي هذا المبحث سوف نتناول باختصار نشأة القانون الإداري المقارن، ثم نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية وتطوره، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري المقارن.

المطلب الثاني: نشأة النظام الإداري السعودي وتطوره.

المطلب الأول

نشأة القانون الإداري المقارن

كما قدمنا تُعد **فرنسا** - بحق - أول دولة نشأ بها قانون إداري مستقل، ثم أخذت عنها بعض الدول، فلم يَكن القانون الإداري الفرنسي موجوداً قبل الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م. فقد تبنت الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات وأخصها الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، بمقتضى نص المرسوم ١٦ - ٢٤ أغسطس ١٧٩٠ مما تتطلب وجود ثلاث سلطات مستقلة في الدولة، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وقد أخذت الثورة الفرنسية بالفصل غير التام بين هذه السلطات الثلاث، وترتب على ذلك منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تنتج أو

تصدر عن تصرفات الإدارة التي أصبحت تجمع بين صفتين صفة الإدارة العامة وصفة الإدارة القاضية في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد.

وفي العام الثامن للثورة الفرنسية وضع (نابليون بونابرت) أساس مجلس الدولة بمقتضى دستور السنة الثامنة للفصل في المنازعات الإدارية ([٧]) وانحصر دور مجلس الدولة في هذه المرحلة بالإفتاء غير الملزم للجهات الحكومية.

ثم أخذ مجلس الدولة الفرنسي يتصدى للمنازعات الإدارية مع خضوع قراراته للتصديق من قبل الحكومة، وهو ما يُسمى بالقضاء المقيد، ثم تحول المجلس إلى ما يُسمى بالقضاء المفوَّض، الذي لا يحتاج إلى تصديق الحكومة، ثم بموجب قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢أصبح مجلس الدولة الفرنسي قضاءً إدارياً مستقلاً عن القضاء العادي قبل مضي القرن التاسع عشر وأختص بنظر جميع المنازعات الإدارية.

أما في **مصر**، فلم يكن القانون الإداري معروفاً قبل إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥م والمحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣م، إذ لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات موجوداً في هذا الوقت، ومع صدور أول دستور لمصر عام ١٩٢٣م ورد النص به لأول مرة على مبدأ الفصل بين السلطات.

ثم صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بشأن إنشاء مجلس الدولة المصري، والذي تضمن إنشاء قضاء إداري مستقل على غرار القضاء الإداري الفرنسي، ثم أُعيد تنظيم مجلس الدولة بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م والقوانين

---

[٧]) د. عثمان خليل، مجلس الدولة، القاهرة، ١٩٥٦م، ص (٢٤).

وقد تأكد منع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة بشكل كامل في الدستور الفرنسي الذي صدر بعد ذلك مباشرة عام ١٧٩١ حيث أكدت المادة الثالثة منه على هذا المفهوم بشكل واضح، يراجع في ذلك د. صبري محمد السنوسي محمد، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ٩.

اللاحقة له، وأصبح المجلس مختصاً بنظر المنازعات المتعلقة بكافة العقود الإدارية طبقاً للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م (٨)، كما امتد اختصاص محكمة القضاء الإداري للفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد الإدارية.

وبصدور الدستور المصري في عام ١٩٧١م تضمن اختصاص مجلس الدولة بنظر كافة المنازعات الإدارية، وورد نص المادة (١٩٠) من دستور عام ٢٠١٤م بأن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، والدعاوي، والطعون التأديبية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية...".

وطبقاً لهذا الدستور، تمثل النيابة الإدارية سلطة الادعاء أمام محاكم مجلس الدولة في الدعاوى التأديبية وذلك على النحو المنصوص عليه في المادة (١٩٧) من هذا الدستور والتي ورد نصها بان " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية ...ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة ...".

وبذلك ينحصر الاختصاص في نظر الدعاوى الإدارية والتأديبية لمجلس الدولة، وتختص النيابة الإدارية بسلطة التحقيق في المخالفات التأديبية والادعاء أمام المحاكم التأديبية بالمجلس.

المطلب الثاني

نشأة القانون الإداري السعودي

إن نشأة القانون الإداري في المملكة العربية السعودية قد ارتبط بنشأة ديوان المظالم، وقد نشأ هذا النظام نشأة تشريعية بصدور نظام ديوان المظالم

---

٨) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٨٠).

عام ١٤٠٢هـ بالمرسوم الملكي (م/٥١)، وقد مر بعدة مراحل نوجزها على النحو التالي:

المرحلة الأولى: تبعية ديوان المظالم لمجلس الوزراء:

أنشأ الملك عبد العزيز (يرحمه الله) صندوقاً لتلقي الشكاوى عُلق على دار الحكومة، وأعلن عن ذلك في الجريدة الرسمية (أم القرى) في العدد الصادر في ١٣٤٤/١١/٢٦هـ [٩]، ثم أُنشئ ديوان المظالم في ١٢ رجب من عام ١٣٧٣هـ وبدأ كإدارة عامة ضمن شُعب مجلس الوزراء، وفقاً لما جاء في الباب الرابع من نظام شُعب مجلس الوزراء الذي تضمن إحداث إدارة عامة في ديوان مجلس الوزراء تُسمى ديوان المظالم.

وقد انحصر اختصاص الديوان في هذه المرحلة في تلقي الشكايات التي تُقدم لمجلس الوزراء، والتحقيق فيها وإعداد تقرير بشأنها ومقترحات حلها ورفع هذا التقرير إلى مقام جلالة الملك للتعرف عليها، باعتباره ولي الأمر والمرجع الأعلى في السهر على أحوال الرعية [١٠].

---

٩) د. عبد الرزاق على الفحل، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، دار النوابغ للنشر، ١٩٩٤م، ص٥٥.
وقد ورد بالأمر الملكي الصادر عن الملك عبد العزيز (يرحمه الله) والذي تم نشره بجريدة أم القرى في ١٣٤٤/١٢/٢٦هـ " إن صاحب الجلالة يُعلن للناس كافة أن من كانت له شكاية أو مظلمة على كائن من كان موظفاً كان أو غيره ...فقد وُضع على باب الحكومة صندوق للشكاوي ... وأن مفتاح الصندوق بيد الملك ...وأنه لا يمكن أن يلحق المشتكي بأي أذى بسبب المخالفة من أي موظف كان، ويجب أن يراعي في الشكاية ما يأتي: ينبغي تجنب الكذب في الشكاية ومن أدعى دعوة كاذبة جُوزي بكذبه ولا تُقبل الشكاية التي ليس بها امضاء ومن فعل ذلك عُوقب على عمله".

١٠) د. سعود بن سعد آل دريب، التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية السعودية، ١٤١٩هـ ص ٢٣.
وهذا ما نصت عليه المادة (١٨) من نظام شُعب مجلس الوزراء والمتمثل في " قبول جميع الشكاوى المقدمة إليها وتسجيلها ثم التحقيق في كل شكوى قُدمت له أو أُحيلت

وقد منح النظام السابق في المادة الحادية والعشرين الحق لرئيس الديوان وموظفيه في البحث والتعقيب وسؤال الوزارات والمصالح الحكومية واستدعاء الموظفين المسؤولين والتحقيق معهم بعد إخطار الوزير المعني، ويُلاحظ أنه لم يكن للديوان خلال هذه المرحلة أية صفة قضائية لأنه كان جزءاً من الحكومة.

المرحلة الثانية: استقلال الديوان عن مجلس الوزراء:

بتاريخ ١٣٧٤/٠٩/١٧هـ وبموجب المرسوم الملكي رقم ٨٧٥٩/١٣/٢ تم إنشاء ديوان المظالم، وقد ورد نص المادة الأولى من هذا المرسوم بأنه " يُشكل ديوان للمظالم باسم ديوان المظالم، ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يُعين بمرسوم ملكي، وهو مسؤول أمام جلالة الملك، وجلالته المرجع الأعلى له"، وبذلك أصبح للديوان الحق في تحقيق الشكاوى ضد موظفي الدولة ولو كان وزيراً أو رئيساً أو قاضياً، على أنه بالنسبة للوزراء والرؤساء يجب عرض الأمر على جلالة الملك ليُصدر الأمر بما يجب اتخاذه [١١].

وبهذا أصبح الديوان مستقلاً عن الحكومة وله حق مراقبة أعمال الإدارة والتحقيق في الشكاوى، ويُحال القرار الصادر عن الديوان للوزير أو رئيس الدائرة المستقلة لتنفيذه.

كما أنه في هذه المرحلة صدر الأمر الملكي رقم (٢٠٩٤١) وتاريخ ١٣٨٧/١٠/٢٨هـ، والموجَّه إلى رئيس القضاة متضمناً منع المحاكم الشرعية من النظر في المنازعات التي تُثار بين الإدارة والأفراد [١٢]، ويُلاحظ أن قرارات الديوان

إليه، وإعداد تقرير عنها مشفوع بالإجراء المقترح اتخاذه بشأنها أو رفع التقرير المذكور إلى جلالة الملك"

١١) د. منصور حمد المالك، الفصل في المظالم في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بمجلة العدل السعودية، العدد الأول، ١٤٢٠هـ، ص (٢٩).

١٢) د. أيوب منصور الجربوع، اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري - مجلة العدل العدد ٥١ ـ ١٤٣٢هـ، ص ٢١٤.

خلال هذه المرحلة لم تكن نهائية بمجرد صدورها وإنما كانت تُعرض على الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة، فإذا وافق على القرار أو مضت خمسة عشر يوماً، فإنه يصبح نهائياً، أما إذا اعترض الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة ذو العلاقة بالقضية، فإن الأمر يُرفع إلى الملك ليقرر ما يراه في هذا الأمر.

ومن هذه الأنظمة نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (١٥) وتاريخ ١٣٨٢/٣/٧هـ والذي نص في المادة السابعة منه على اختصاص ديوان المظالم بنظر هذه القضايا، وتُعتبر أحكامه نهائية بعد مصادقة رئيس مجلس الوزراء، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٣٠) وتاريخ ١٣٩١/١٠/٢٣هـ بإحالة قضايا التزوير إلى هيئة الحكم في قضايا الرشوة، وكذلك العديد من الأنظمة والقرارات التي أُوكل الفصل فيها والتظلمات الناتجة عنها إلى ديوان المظالم.

المرحلة الثالثة: ديوان المظالم كهيئة قضاء إداري مستقل:

تُعتبر هذه المرحلة من المراحل الهامة في تحديد اختصاصات ديوان المظالم، وقد بدأت هذه المرحلة بصدور نظام الديوان بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥١) في ١٤٠٢/٠٧/١٧هـ، وقد تضمنت المادة الأولى من هذا النظام استقلال الديوان كجهة قضاء إداري [١٣].

وبذلك أصبح الديوان هيئة قضاء إداري مستقل وتحدد اختصاصه في المادة الثامنة من النظام السابق، بنظر الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية، وكذلك الدعاوى المقدَّمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو

---

١٣) ورد نص المادة الأولى من نظام الديوان الصادر في ١٤٠٢هـ بأن " ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك، ويكون مقره مدينة الرياض ويجوز بقرار من رئيس الديوان إنشاء فروع له حسب الحاجة ".

مخالفة النظم واللوائح، ونظر دعاوى التعويض الموجهة ضد الحكومة أو الأشخاص ذوي الشخصية العامة، وكذلك دعاوى العقود الإدارية.

وقد صدرت لائحة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ والتي بيَّنت أحكام وإجراءات ومواعيد الدعوى الإدارية والاعتراض على الأحكام الصادرة فيها وتدقيقها.

المرحلة الرابعة: اختصاص الديوان طبقاً لنظام ١٤٢٨هـ:

بصدور نظام ديوان المظالم بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ اكتمل بنيان نظام ديوان المظالم، وتتميز هذه المرحلة بالعديد من الخصائص الهامة والتي منها تشكيل الديوان واختصاصاته ونظر المنازعات الإدارية واستئنافها ([١٤]) بما يتضمن تعدد درجات التقاضي وتعديل أسماء منسوبي الديوان.

ثم صدر نظام المرافعات امام الديوان بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/٠١/٢٢هـ، ثم صدرت اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار مجلس القضاء الإداري بتاريخ ١٤٣٥/١٢/٢٦هـ، ثم تم تعديل بعض مواد هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم (م/١٨) وتاريخ ١٤٤٢/٠٢/١٥هـ.

---

[١٤]) حيث تم تعديل أسماء منسوبي الديوان طبقاً للمادة السادسة عشرة من النظام الصادر في ١٤٢٨هـ، والخاصة بدرجات قضاة الديوان، وأن درجات قضاة الديوان هي ذات المنصوص عليها في نظام القضاء، حيث ورد نص هذه المادة بأنه " درجات قضاة الديوان هي الدرجات المنصوص عليها في نظام القضاء ،ويعاملون من حيث الرواتب والبدلات والمكافآت والمزايا معاملة نظرائهم في نظام القضاء" كما تم النص على أن يباشر الديوان عمله من خلال محاكم وهي المحكمة الإدارية العليا ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية وتم إنشاء مجلس القضاء الإداري الذي يتولى الاختصاصات التي كان يطلع بها المجلس الأعلى للقضاء.

وبذلك أصبح ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية يمثل هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في جميع المنازعات الإدارية، ويختص الديوان بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في نظام التأديب واللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة عام ١٤٤٠هـ، بعد نظر الدعاوى المقامة من النيابة العامة [١٥] ضد أي من المخالفين [١٦]، وقد جعل المنظّم لمحاكم الديوان الولاية العامة في نظر كافة المنازعات الإدارية في الفقرة (و) من المادة الثالثة عشرة بالنص على " ... والمنازعات الإدارية الأخرى".

ونرى أنه بعد هذا النص في هذه الفقرة - المنازعات الإدارية الأخرى. يلزم البحث عن المعيار الذي يحدد ويميز المنازعات الإدارية عن غيرها من المنازعات الأخرى، ومن ثم انعقاد الاختصاص في نظرها الى ديوان المظالم.

---

[١٥] تم تغير مسمى هيئة التحقيق والادعاء العام إلى النيابة العامة بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٥) وتاريخ ١٤٤١/٠٩/١٤هـ.

[١٦] ولا يُخفى أن اختصاص ديوان المظالم وفقاً لنظام ١٤٠٢هـ أو النظام الحالي الصادر في ١٤٢٨هـ بالعديد من الأمور الأخرى التي منها على سبيل المثال، اختصاص الديوان بالنظر في دعاوى الحقوق الوظيفية وفقاً لنص المادة ١/٨ من نظام الديوان الصادر في ١٤٠٢هـ، والمادة الثالثة عشرة من نظام الديوان الصادر في ١٤٢٨هـ، وكذلك اختصاص الديوان بالنظر في المنازعات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية.

المبحث الثالث

مصادر القانون الإداري

مصدر الشيء هو منبعه أو الأساس الذي أنشق عنه، وكقاعدة عامة، فإن القانون الإداري - أسوة بالقوانين عامة - تتعدد مصادره، منها ما يُعد مصادر رسمية أو أصلية، مثل الدستور والمعاهدات الدولية والتشريع العادي واللوائح والعرف، ومنها ما يُعد مصادر تفسيرية غير ملزمة كأحكام القضاء.

إن هذه المصادر تختلف في الدول الإسلامية عنها في الدول الأخرى، إذ يُعد القرآن والسنة والإجماع والقياس من المصادر الرسمية الأصلية في الدول الإسلامية، أما المصادر الأخرى فهي مصادر لا تُخالف المصادر الأصلية.

ونظراً لأهمية **الشريعة الإسلامية** في الدول الإسلامية، وجب التعرض للتشريع الإسلامي كمصدر من مصادر القانون الإداري، ويأتي هذا المصدر على قمة جميع هذه المصادر، فالقاعدة أن كل ما يطابق أحكام الشريعة الإسلامية في الدول الإسلامية يُعد صالحاً لأن يكون مصدراً، أما ما يُخالف ذلك فيكون باطلاً، فالشريعة جاءت من عند الله ومن رسوله صلى الله عليه وسلم، بهدف العمل بها في جميع البقاع وفي شتى الأزمنة فهي رحمة للعالمين.

وتُعد الأحكام الشرعية التي ثبتت بالكتاب والسنة والإجماع والقياس والتي حازت مرتبة القطع واليقين ملزمة، ومن يُخالفها أو يجري تغيراً فيها يوصف بالضلالة والبدعة، كما توجد الأحكام الظنية التي هي مجال الاجتهاد سواء كانت أحكاماً لا نص فيها أو فيها نص ظني الثبوت أو ظني الدلالة أو كليهما معاً(١٧)،

---

[١٧] زكي الدين شعبان، أصول الفقه الإسلامي، القاهرة، ١٩٦٨م، ص (٣٢).

لذلك تُعد الشريعة الإسلامية هي المشروعية العليا والمرجعية الوحيدة في الدول الإسلامية ([18]).

والشريعة الإسلامية مستمدة من القرآن الكريم، وهو وحي من عند الله تعالى إلى رسوله صلى الله عليه وسلم عن طريق الوحي الأمين جبريل عليه السلام، كما أنها مستمدة من السنة النبوية المشرفة وهي كل قول أو فعل أو تقرير ثبت عن النبي صلى الله عليه وسلم.

وتلتزم الدول الإسلامية بأن تكون الأنظمة الصادرة فيها وفق القرآن الكريم والسنة المطهرة والإجماع، سواء كانت أحكام الشريعة أحكاماً كلية أم تفصيلية، مع الأخذ في الاعتبار ما يتعلق بدلالات هذه النصوص سواء في القرآن أو السنة أو الإجماع، فإن لم يوجد فيجب أن يتبع ما تمت عليه السياسة الشرعية.

ويُحمد للمملكة العربية السعودية أنها منذ فجر الدولة الحديثة توجهها نحو الأخذ بالشريعة الإسلامية ،وقد ثبت ذلك منذ الأمر الصادر في ١٣٤٣/٠٥/١٢هـ من الملك عبد العزيز . يرحمه الله . والذي قرر أن الأمر في المملكة شورى بين المسلمين، وأن مصادر التشريع والأحكام الكتاب والسنة وهذا ما سجلته التعليمات الأساسية الصادرة بالأمر الملكي في ١٢ صفر ١٣٤٥هـ، كما أكد ذلك النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ في المادة الأولى، والتي ورد نصها على أن "المملكة العربية السعودية دولة إسلامية ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم...".

وبذلك نخلص مما تقدم إلى أن الشريعة الإسلامية في الدول الإسلامية تعلو ولا يُعلى عليها، وأن المملكة تحتكم في الأنظمة الصادرة منها لأحكام

---

[18]) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ١٤٣١هـ. ٢٠١٠م، ص (٥٣) وما بعدها.

الشريعة الإسلامية، التي تُعد ـ بحق ـ المصدر الأول من مصادر القانون الإداري، إضافة إلى العديد من المصادر الأخرى، مثل الأنظمة والعرف وأحكام القضاء الإداري.

وسوف نتناول مصادر القانون الإداري وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: القانون.

المطلب الثاني: العرف.

المطلب الثالث: أحكام القضاء الإداري.

المطلب الأول

القـانــون

يُقصد بالقانون القواعد النظامية المكتوبة الصادرة عن السلطة التنظيمية (التشريعية) أياً كانت درجتها. ومن هذه الأنظمة الدستور أو النظام الأساسي للحكم، ثم الإعلانات والمواثيق الدولية والأنظمة العادية واللوائح بأنواعها المختلفة سواء كانت لوائح تنفيذية أو تنظيمية أو مستقلة، وسوف نتناول في هذا المطلب بيان الأنظمة كمصدر من مصادر القانون الإداري، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الدستور أو النظام الأساسي للحكم.

الفرع الثاني: الإعلانات والمعاهدات الدولية.

الفرع الثالث: القوانين العادية.

الفرع الرابع: اللوائح.

الفرع الأول

الدستور أو النظام الأساسي للحكم

يُعد الدستور أو النظام الأساسي للحكم هو القانون الأسمى في الدولة حيث يبين سلطاتها ونظام الحكم وحقوق وحريات الافراد العامة فيعد في درجة أعلى من جميع الأنظمة الأخرى، ويأتي على قمة الهرم القانوني، وكثيراً ما يحتوي على قواعد تخص القانون الإداري، ومن ثم تُصبح هذه القواعد الإدارية

ذات أساس دستوري، وتكون هذه القواعد واجبة التطبيق بالنظر إلى أساسها النظامي ووجودها في الدستور أو النظام الأساسي للحكم ومن ثم تُعد مصدر من مصادر القانون الإداري.

ومن هذه المواد ما نص عليه الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨م في المادتين (٢١،١٣) والتي قسمتا سلطة إصدار اللوائح وتعيين الموظفين بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، إضافة الى التنظيم المحلي الوارد في المادة (٧٢) من هذا الدستور.

كما تضمن الدستور المصري الجديد الصادر في ٢٠١٤م في المادة (١٦٣) سلطة رئيس الوزراء في الإشراف على أعمال الحكومة وأيضا ،المادة (١٧٠) بشأن إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، والمادة (١٧١) بشأن إنشاء المرافق العامة وإصدار القرارات المنظمة لها ،والمادة (١٧٥) والمتضمنة " تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ..." إضافة إلى العديد من الأمور الإدارية التي ورد النص عليها بالدستور الجديد، مثل الحقوق والحريات والضبط الإداري والسلطة التنفيذية وغيرها، ويتعيَّن على جهة الإدارة ألاَّ تُخالف نصوص الدستور فيما تتخذه من أعمال وفيما تجريه من تصرفات ([١٩])، وإلا أُعتبرت هذه الأعمال وتلك التصرفات غير مشروعة، وحق على القضاء الحكم بإلغائها والتعويض عنها ([٢٠]).

---

١٩) حكم مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ ١٩٤٨/٠١/٢٧م مجموعة الأحكام، السنة الثانية، رقم ٩٤٦، ص (٢٦٣)، وحكمها جلسة ١٩٥١/٠٦/٢٦م ص (١٠٩٩) رقم ٣٥٧.

كما قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأن " خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم " القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٩٠/٠٥/١٩م.

٢٠) د. كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ١٩٦٩م، ص (٣٧٩).

أما بشأن **النظام الأساسي للحكم** - السعودي - الصادر بالأمر الملكي (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، فقد أشارت العديد من مواده إلى أحكام تدخل في صلب القانون الإداري ومنها المادة الأولى والتي نصت على أن " المملكة العربية السعودية دولة إسلامية ذات سيادة تامة ولغتها هي اللغة العربية وعاصمتها مدينة الرياض " والمادة (١٥) الخاصة بعدم جواز منح امتياز أو استثمار لمورد من موارد المملكة الطبيعية إلا بموجب نظام، وأيضاً المادة (١٦) والخاصة بالأموال العامة وطرق حمايتها إضافة إلى الأنظمة المكملة للنظام الأساسي للحكم، مثل نظام مجلس الوزراء والشورى ونظام هيئة البيعة ونظام المناطق ونظام القضاء الجديد الصادر في ١٤٢٨هـ.

أما بشأن **مقدمات الدساتير**، فإنها تنال ذات القيمة التي تنالها الدساتير لأنها ترد في مقدمتها وتتميز بالقيمة الدستورية ([٢١]).

وبذلك نخلص إلى التزام وتقيد الجهات الإدارية بجميع الأحكام الإدارية التي تدخل في اختصاص القانون الإداري، والتي يرد ذكرها في الدستور أو النظام الأساسي للحكم، وأن مُخالفتها لهذه الأحكام يرتب البطلان.

الفرع الثاني

إعلانات الحقوق والمعاهدات الدولية

إذا تم التصديق على المعاهدة وصدر بموجبها مرسوم ملكي بعد عرض المعاهدة على مجلس الوزراء ومجلس الشورى، ثم نُشرت في الجريدة الرسمية، يكون لها قوة القانون العادي من حيث العمل بها، وتُعد الأحكام الواردة بها واجبة النفاذ إذا كانت تخاطب الإدارة وتدخل في عداد مواد القانون الإداري.

([٢١]) د. إبراهيم شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣م، ص (١٩٣).

أما **إعلانات الحقوق العالمية**، فقد اختلف الفقه بشأن مدى الزامية أحكامها على الدول، بين من يقر لها بالقيمة القانونية الكاملة وفي درجة أعلى من الدساتير ([٢٢])، وبين من يُنكر عليها هذه القيمة ([٢٣])، ومن يضعها في مرتبة القوانين العادية ([٢٤]).

ونحن نرى أن الأحكام الواردة في الإعلانات العالمية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره لا قيمة لها من حيث الإلزام للجهات الإدارية، لأنها تبقى في الإطار الفلسفي والمثل العليا ([٢٥])، ومن فهي غير ملزمة.

الفرع الثالث

القوانين العادية

يُقصد بالقوانين العادية مجموعة القواعد النظامية الصادرة عن السلطة التنظيمية (التشريعية) وفقاً للإجراءات المقررة في الدستور، وتُعد هذه الأنظمة

---

[٢٢]) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦م، ص (٣٦).

[٢٣]) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٧٧م، ص (١٨).

[٢٤]) د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص (٤٠).

[٢٥]) وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " إن مثل الميثاق ... وما عداها من مبادئ وأهداف لم تُنقل إلى نصوص الدستور فتظل مُثلاً عليا ونظريات فلسفية حتى يقتضي الصالح العام للدولة تطبيقها... بإفراغها في صورة نصوص محددة في صلب الدستور، فتكون لها القوة الملزمة...." الطعن رقم (٢) لسنة ٣ق الصادر بجلسة ٠٥/٠٤/١٩٧٥م مجموعة المكتب الفني، الجزء الأول، ص (٢٥٨).

المصدر المهم لأحكام القانون الإداري، نظراً لأنها مُحددة وواضحة ويمكن الرجوع إليها بيسر وسهولة.

وتطبيقاً لذلك، صدرت العديد من الأنظمة التي تتعلق بالموظفين العموميين والعقود الإدارية والقضاء الإداري والموازنة العامة، وغيرها العديد من الأنظمة التي تتضمن أحكام القانون الإداري، ومنها النظام الجنائي مثل نظام مكافحة الرشوة ومكافحة التزوير والتي تضمنت تحديد مفهوم الموظف العام والمال العام وجرائم الوظيفة العامة.

وقد صدرت في المملكة العربية السعودية العديد من **الأنظمة الإدارية المستقلة** مثل نظام المناطق، ونظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي، ونظام الخدمة المدنية وتعديلاته، ولائحة الموارد البشرية ونظام تأديب الموظفين، ونظام التأمينات الاجتماعية وتعديلاته، ونظام ديوان المظالم وتعديلاته، وغيرها العديد من الأنظمة الإدارية المستقلة التي صدرت في المملكة العربية السعودية.

وقد يبدو أن هناك تعارضاً بين وصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي والقول بأن القانون من مصادر القانون الإداري، وتفسير ذلك أن القضاء يلعب دوراً هاماً في ابتداع قواعد القانون الإداري، ولا ينفي عن القانون أو التشريع أنه مصدر من مصادر القانون الإداري، وكذلك دور القضاء الإداري في وضع هذه القواعد حال عدم النص عليها في القانون، ويجب أن يكون معلوماً أن دور القانون . التشريع . في القانون الإداري أقل من غيره من باقي الأنظمة الأخرى سواء كانت في القانون العام أو الخاص.

الفرع الرابع

اللوائح

يُقصد باللوائح تلك القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتتضمن قواعد عامة مجردة، ويطلق عليها التشريع الفرعي، فلا تُخاطب أفراداً معينين

بذواتهم، وقد نصت المادة (١٧٠) من الدستور المصري بأن " يُصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل ، أو تعديل ، أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يُفوض غيره في إصدارها ، إلا إذا حدد القانون من يُصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه " وتُعد اللوائح من الأمور القانونية الهامة المكملة للنظام وتأتي في مرتبة أدني منه، مثل اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط، وتتعدد أنواع هذه اللوائح بين لوائح تنفيذية وتفويضية وتنظيمية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اللوائح المستقلة:

تكون هذه اللوائح مستقلة عن النظام، وتقرر قواعد قانونية عامة مجردة دون الحاجة إلى تشريع من السلطة المختصة، وتصدر هذه اللوائح إما في الأحوال العادية مثل لوائح تنظيم المصالح العامة، وإما في الأحوال الاستثنائية مثل لوائح الضرورة، وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:

١) اللوائح التنظيمية:

تصدر هذه اللوائح في الأحوال العادية بهدف تنظيم المرافق العامة وترتيب سيرها بانتظام واضطراد، ويُصدر مجلس الوزراء في النظام السعودي هذه اللوائح طبقاً للمادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣هـ، باعتباره السلطة التنفيذية المهيمنة على شؤون التنفيذ والإدارة وله إحداث وترتيب المصالح العامة.

أما في القانون المصري فقد نُص في المادة (١٧١) من الدستور الصادر في ٢٠١٤م على أن " يُصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء " وهذا على خلاف ما تم النص عليه بدستور ١٩٧١م في المادة (١٤٦) والتي تضمنت أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة ".

٢) لوائح الضبط:

تصدر هذه اللوائح عن السلطات الإدارية المختصة تنظيماً لحريات الأفراد، وقد تضع قيوداً على أنشطتهم الخاصة بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة. وتصدر هذه اللوائح في المملكة من السلطة الإدارية مثل لوائح المرور ولوائح تنظيم المحلات المقلقة للراحة، أما في النظام المصري فتصدر من رئيس مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة (١٧٢) من الدستور والتي تضمنت أنه " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء ".

٣) لوائح الضرورة:

تصدر هذه اللوائح في الأحوال الاستثنائية إذا وجُد خطر أو حالة من حالات الضرورة، وقد نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصري الجديد الصادر في ٢٠١٤م على أنه "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ...".

أما في النظام السعودي فقد بيَّنت المادة (٦٢) من النظام الأساسي للحكم السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ وهو الملك، إذ ورد النص بأنه " للملك، إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر...". فللملك صلاحية إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب واتخاذ أي من الإجراءات السريعة لمواجهة الأخطار، وهذه اللوائح لها قوة النظام ومنها تعديل الأنظمة أو وقفها مؤقتاً أو إلغائها.

والمستقر عليه، أن لوائح الضرورة تصدر في غيبة السلطة التشريعية، أما اللوائح التفويضية فهي تصدر في حالة انعقاد البرلمان.

ثانياً: اللوائح التنفيذية:

تصدر هذه اللوائح من السلطة التنفيذية متضمنة الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتنفيذ الأنظمة، إذ إن النظام يكون مقتصراً على وضع القواعد العامة المجردة، ثم تأتي اللوائح التنفيذية لتفصيل ما أُجمل في القانون ولا تخرج عنه. وتحرص الدساتير على إسناد مهمة إصدار هذه اللوائح إلى السلطة التنفيذية، لأنها الأقدر على تحديد الاحتياجات اللازمة لتنفيذ القانون بحكم موقعها واتصالها المستمر بالحاجات العامة للجماهير وخبرتها في هذا المجال ([٢٦]).

وقد نصت المادة (١٧٠) من الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤م على أنه " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه "، وبذلك يكون المختص بإصدار هذه اللوائح هو رئيس الوزراء ويجوز له أن يُفوض الوزير في ذلك.

أما في المملكة العربية السعودية فقد أناط النظام برئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح التنفيذية طبقاً للمادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم والمتضمنة أنه " تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ..." وقد تأكد ذلك من خلال مطالعة المادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء السعودي.

---

[٢٦]) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٢).

المطلب الثاني

العرف

يُعد العرف الإداري مصدراً من مصادر القانون الإداري، ويأتي بعد القانون من حيث الترتيب، إذا توافرت اركانه، انطلاقاً من قاعدة أنه ليس لقاعدة عرفية أن تُعدل قاعدة قانونية مكتوبة.

ومفهوم العرف في الشريعة الإسلامية، أنه (ما استقر في النفوس واستحسنته العقول وتلقيه الطباع السليمة بالقبول، واستمر الناس عليه مما لا ترده الشريعة وأقرتهم عليه) (٢٧)، ويُعد أيضاً من القواعد المتعارف عليها أن (المعروف عرفاً كالمشروط شرطاً)، (٢٨)، وقد اشترط الفقهاء في العرف ليكون دليلاً لاستنباط الأحكام الشرعية، أن يكون موافقاً لأحكام القرآن الكريم أو السنة، وأن يكون مطرداً (٢٩)، حيث إن الفقهاء متفقون على اعتبار العرف بصفة عامة دليلاً يُرجع إليه لمعرفة الحكم الشرعي، إذ أعوزه النص من الكتاب أو السنة أو الإجماع.

أما مفهوم **العرف الإداري** فهو " ما جرى عليه العمل من جانب السلطات الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية "، أو كما ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه هو " ما جرت السلطة الإدارية على اتباعه من قواعد في مباشرة وظيفتها

---

[٢٧] د. السيد صالح عوض، أثر العرف في التشريع الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، القاهرة، دار الكتاب الجامعي، ١٩٨١م، ص (٥٢).

كما عرفه بعض الفقه بأنه " السير على نمط معين مدة تكفي لكي تضفي على القاعدة عنصر الإلزام " د. سليمان محمد الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ١٣.

[٢٨] د. محمد سلام مدكور، أصول الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، ص (٣٢٧).

[٢٩] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (١١١).

بصدد حالة معينة بالذات، دون أن يكون لهذه القواعد سند أو أساس من النصوص التشريعية" ([30]).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بأن العرف هو (تعبير أُصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين) ([31])، كما ذهبت هيئة التأديب بالمملكة العربية السعودية ـ بشأن فحص الطرود البريدية ـ بعدم إجراء الوزن وتطبيقه على بيانات التصدير، إلا في حالة الاشتباه في أختامها أو مظهرها الخارجي وأنه " ما جرى عليه العمل واستقر يعتبر عرفاً يأخذ حكم النظام عند عدمه من حيث تحديد المسؤولية أو عدمها" ([32]).

ويجب أن يكون معلوماً أن هناك فارقاً بين **العرف الإداري والتسامح الإداري**، إذ أن الأول ملزم لا يجوز الخروج عليه لأنه من قواعد القانون، بينما التسامح الإداري يجوز مخالفته، لأنه ليس مصدراً من مصادر القانون الإداري، فالعرف الذي يُعتد به هو الذي يكون من صنع الإدارة وليس من صنع الأفراد، وأن تتوافر فيه **الأركان الآتية مجتمعه:**

أولاً: الركن المادي:

يُقصد بالركن المادي للعرف الإداري إتباع الإدارة لسلوك معين دون أن يكون له نص يؤيده، سواء كان إيجابياً أو سلبياً، ويلزم أن يكون هذا العرف عاماً، ومطرداً، وقديماً، فينبغي أن تسلك الإدارة مسلكاً مستقراً عليه يُطبق في

---

[30]) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ١٩٦٦م، ص (٣٦).

[31]) الطعن جلسة ١٩٦٢/٠٢/٢٤م مجموعة المبادئ، ١٩٥٥ . ١٩٦٥م، ص (١٠٣٨).

[32]) حكم مجلس التأديب السعودي في القضية رقم (٢٨) لسنة ١٣٩٦هـ جلسة ١٣٩٦/٠٦/٠٨هـ، مجموعة أحكام مجلس التأديب المجموعة الثابتة، ص (٣٣٠).

جميع الحالات والمراكز القانونية المتماثلة وعلى جميع الأفراد، وان تكون هذه العادة قديمة، ويخضع هذا الاضطراد لتقدير القاضي الإداري ([٣٣]) يقدره حسب الظروف الواقعية لكل حالة.

ثانياً: الركن المعنوي:

يُقصد بالركن المعنوي للعرف الإداري، الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بضرورة الالتزام بما استقر عليه من إجراءات في مثل هذه الحالات، وأنها ليست على سبيل التسامح، ويجب ألاَّ يكون هذا الإجراء مخالفاً لأحكام الشرع والقواعد القانونية المكتوبة ([٣٤]).

أنواع العرف الإداري:

ميز الفقه الإداري بين عدد من أنواع العرف، هي العرف المُفسر والعرف المُكمل والعرف المُعدل، ونري أن يُضاف لهم نوع رابع وهو العرف المُخالف، وذلك لاكتمال الدراسة وبيان أحكامه، وذلك على التفصيل التالي.

---

[٣٣]) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م، ص (٧٢).

ويشترط بعض الفقه في العرف الإداري أن يتوافر فيه العلانية والذيوع، ومن ثم فإنه يلزم حتى تقوم قرينة العلم أن يتحقق له الذيوع والعلانية " د. عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ١٩٩٩، ص ٢٥.

[٣٤]) وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " لا يُستساغ أن ينشأ عرف على خلاف النصوص الإدارية والقول بغير ذلك يجعل اضطراد الإهمال في مجال الوظيفة العامة عرفاً يحول دون مجازاة من ارتكبه ..." جلسة ١٩٦٥/٠٥/٠٨هـ الدعوى رقم ١٤٦٢ لسنة ٧ق، مجموعة المبادئ القانونية، السنة العاشرة، ص (١٢١٩).

١) العرف الإداري المخالف:

يُقصد به أن ينشأ عرف إداري يُخالف قاعدة نظامية مكتوبة، ومثال ذلك طلب مأذوني الأنكحة مبالغ مالية بالمخالفة للمادة (٢٤) من لائحة مأذوني عقود الأنكحة، ونرى أن هذا العرف لا يُعمل به لأنه يُخالف القواعد المكتوبة ويُخالف شروط الاعتداد بالعرف الإداري، ومن ثم يُعد مسلكاً إدارياً معيباً وغير مشروع ومن ثم عدم الاعتداد به.

٢) العرف الإداري المسقط (المعدل):

يُقصد بالعرف الإداري المسقط أو السلبي، أنه العرف الذي يتضمن عدم تطبيق نص قانوني قائم من جانب الجهة الإدارية سواء كان تشريعياً أم لائحياً، ومثال ذلك تسليم وتبادل المعاملات الإدارية بين الموظفين دون قيدها بالسجلات المعدة لذلك، ونرى أن هذا العرف لا يمكن إقراره لأنه يُلغي قاعدة قانونية مكتوبة، ومعلوم أن العرف في مرتبة أدنى من التشريع، كما أن القول بغير ذلك يعني منح الجهات الإدارية سلطة إلغاء الأنظمة والقوانين المكتوبة وهذا يخالف المبادئ العامة في القانون، ومن ثم لا يُعد مصدرً من مصادر القانون الاداري.

٣) العرف الإداري المكمَّل:

هو العرف الذي يكمِّل نقصاً في القوانين المكتوبة التي تحكم النشاط الإداري، فيأتي لسد هذا القصور في النصوص التشريعية بهدف تنظيم موضوع لم تنص عليه النصوص القانونية، ومثال ذلك التصرفات الإدارية المستقرة التي تفسر عبارة " حسن السيرة والأخلاق " الواردة في نظام الخدمة المدنية كشرط لشغل الوظائف العامة، ويعد هذا النوع من أنواع العرف أكثر الصور انتشاراً في الواقع العملي، ونرى أنه لا مانع في ذلك، إذا لم يخالف قاعدة قانونية قائمة وتوافر باقي الشروط الأخرى فهو مصدر من مصادر القانون الإداري.

٤) العرف الإداري المفسَّر:

ينشأ هذا العرف عن طريق تفسير النصوص النظامية الإدارية التي شابها الغموض أو الإبهام، ويقف عند هذا الحد فلا يُضيف قاعدة قانونية جديدة، وللجهة الإدارية حق تفسير النصوص لأنها هي المنوط بها تنفيذها، ويكون هذا التفسير تحت رقابة القضاء الإداري، ويوجد خلاف بين الفقه بشأن اعتبار هذا النوع من أنواع العرف من مصادر القانون الإداري من عدمه، فقد ذهب بعض الفقه الى القول بأن الإدارة غير مختصة بتفسير القانون وأن دورها يقتصر على تطبيق القانون ومن ثم فلا مجال للعرف المفسر في مجال القانون الإداري.

ونحن نرى أن العرف المفسر يُعد من مصادر القانون الإداري استناداً الى أنه إذا كان للجهة الإدارية حق تكملة التشريع كما في الحالة السابقة فالأولى أن يُسند إليها تفسير النص الغامض أو المجمل، حيث تجد الإدارة نفسها مضطرة بحكم الضرورة الى تفسير النص التشريعي الغامض لحكم الوقائع ووضع الحلول، كما أن فقه القانون الدستوري قد أجمع على الاعتداد بالعرف المفسر والأخذ به، وكل ذلك في إطار المبادئ العامة للقانون وتحت رقابة القضاء الإداري.

المطلب الثالث

أحكام القضـــــــاء الإداري

ليس للقضاء إصدار وإنشاء القواعد القانونية لأن ذلك العمل من اختصاص سلطة أخرى وهي السلطة التشريعية (التنظيمية)، وليس للسلطة القضائية أن تجور على السلطات الأخرى، طبقاً لقاعدة استقلال السلطات، فتكمن مهمة القضاء في تطبيق القواعد القانونية لفض المنازعات بين المتخاصمين، لذلك اختلف الفقه بين رافض لاعتبار القضاء مصدراً من مصادر القانون الإداري وبين مؤيِّد لذلك ([٣٥]).

---

[٣٥]) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، بدون سنة طبع، المجلد الأول، ص (٨١).

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري، وظروف نشأته من الناحية التاريخية، وعدم تقنين كل قواعده، وتُعدد مجالات النشاط الإداري، أدى كل ذلك إلى أن أصبح القضاء الإداري يلعب دوراً مميزاً في ابتداع قواعد القانون الإداري في حالة عدم وجود نص يحكم النزاع المعروض عليه.

ذلك أن القاضي الإداري - شأنه شأن أي قاض - مطالب بالفصل في المنازعات التي تُعرض عليه، وفقاً لأحكام القواعد القانونية القائمة، فإن لم يجد نصاً يحكم النزاع، لا يستطيع الامتناع عن نظره والحكم فيه، وإلا عُد مرتكباً لجريمة إنكار العدالة، ومن ثم فإنه يجتهد ليفصل في النزاع بما يتفق مع روح النظام القانوني القائم ([36]).

ويُقصد بأحكام القضاء كمصدر من مصادر القانون الإداري، مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة التي يستنبطها القاضي الإداري من روح التشريع ومبادئ العدالة، فإذا كانت هذه الأحكام أو تلك المبادئ ناتجة عن قاعدة قانونية مدونة، فلا يّعد ذلك من اجتهادات القضاء، أما الاجتهادات التي لا تُبنى على قواعد قانونية قائمة فهذه التي تُعد من مصادر القانون الإداري، أي أن القاضي الإداري إذا لم يجد قاعدة قانونية مدونة تحكم النزاع، أنشأ هذه القاعدة ثم طبقّها على النزاع المعروض أمامه، ولا يدخل في ذلك الأحكام التفسيرية للأنظمة واللوائح القائمة المدونة.

وفقاً لذلك التحديد، يُعد القضاء الإداري مختلفاً عن القضاء العادي فيما يخص اختلاق القواعد القانونية الإدارية، ويُعد منشئاً لها ومبتدعاً للحلول المناسبة للروابط، متقيداً في ذلك بعدم الخروج على قواعد الشريعة الإسلامية والأنظمة والعرف وعدم الخروج على روح النظام القانوني الذي يُعمل في ظله، وبذلك نخلص إلى أن القضاء الإداري يتدخل لابتداع القواعد القانونية الإدارية حال غياب النص المكتوب أو عدم كفايته أو غموضه.

---

[36]) د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١١٨).

هذا الإنشاء - للقواعد القانونية - ليس بعيداً عن القضاء الإداري، إذا ابتدع مجلس الدولة نظرية الأموال العامة، ونظرية العقد الإداري، ونظرية المسؤولية الإدارية، ونظرية نزع الملكية للمنفعة العامة، وغيرها العديد من النظريات الأخرى.

ولا يوجد ما يحول دون ابتداع ديوان المظالم السعودي للقواعد والنظريات بعد أن أصبح قضاءً إدارياً مستقل، إذ لم يوجد نص يحكم هذه المنازعات في الشريعة الإسلامية أو الأنظمة أو اللوائح أو العرف.

ونؤيد العديد من الأحكام الصادرة عن الديوان التي تؤكد الدور الإبداعي للديوان، ثم أخذه بروابط القانون العام في المنازعات التي تُعرض عليه وعدم التزامه بأحكام القانون الخاص حال الفصل في هذه المنازعات، وأيضاً اجتهاداته حال عدم وجود قاعدة نظامية تحكم النزاع ([٣٧]).

---

[٣٧]) راجع تفصيلاً قرار هيئة تدقيق القضايا الصادر بجلسة ١٤٠٠/٠٢/٢٤هـ مشار إليه بمؤلف د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، المرجع السابق، ص (١٢١) وما بعدها.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن القضاء الإداري " ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق النصوص ... بل هو على الأغلب قضاء إنشائي لا مندوحة له من خلق الحل المناسب ..." الطعن رقم ١٥٧السنة الأولى، جلسة ١٩٥٧/٦/٢.

المبحث الرابع

خصائص ومميزات القانون الإداري

يتميز كل فرع من فروع القانون بالعديد من الخصائص التي تميزه عن غيره، كما يتميز القانون الإداري عن باقي القوانين الأخرى بالعديد من السمات والمميزات التي تجعل له ذاتيه واستقلاليه تميزه عن غيره من فروع القانون العام والخاص وتُضفي عليه طابعاً خاصاً.

ومن هذه الخصائص أن القانون الإداري حديث النشأة وقانون غير مقنن ومرن ومتطور وأنه قانون من صنع القضاء الإداري، وسوف نتناول بإيجاز هذه الخصائص على النحو التالي:

المطلب الأول: القانون الإداري حديث النشأة.

المطلب الثاني: القانون الإداري غير مقنن.

المطلب الثالث: القانون الإداري مرون ومتطور.

المطلب الرابع: القانون الإداري قانون قضائي.

المطلب الأول

القانون الإداري حديث النشأة

يتميز القانون الإداري بأنه قانون حديث النشأة، وكما قدَّمنا بأن القانون الإداري نشأ في فرنسا نتيجة ظروف معينة، وأدى ذلك إلى إنشاء قضاء إداري مستقل مُتخصص في نظر المنازعات الإدارية، وبفضل هذا القضاء بدأت نظريات القانون الإداري وأحكامه تتبلور وتتحدد في القرن العشرين، فلم يتجاوز عمر القانون الإداري إلا أعلى قليلاً عن المائة عام، على عكس القانون المدني الذي يعود إلى عهد الدولة الرومانية والشريعة الإسلامية، أو القانون الجزائي الذي يرتبط وجوده مع وجود الجريمة منذ قدم البشر.

ويبدو أن الأسباب التي أدت إلى تأخر ظهور القانون الإداري متُعددة، منها تأخر الوحدة السياسية، ومن ثم الوحدة الإدارية في فرنسا واختلاط شخصية الحاكم بشخصية الدولة، وأخيراً العلاقة بين نشأة مجلس الدولة في فرنسا وحداثة القانون الإداري ([٣٨]) الذي أرتبط بنشأة مجلس الدولة الفرنسي عقب الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م.

كما يُعد القانون الإداري في الدول العربية حديث النشأة، حيث تعود نشأته في مصر إلى عام ١٩٤٦م بإنشاء مجلس الدولة المصري وما أكدته الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٧١م حتى الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤.

وفي المملكة العربية السعودية يعود القانون الإداري إلى ظهور نظام التظلمات الإدارية التي أنشأها الملك عبد العزيز . رحمه الله . ثم صدور نظام ديوان المظالم في عام ١٤٠٢هـ حتى نظام ديوان المظالم الأخير الصادر في ١٤٢٨هـ، وفي الأردن يعود القانون الإداري إلى عام ١٩٨٩م بإنشاء محكمة العدل العليا كمحكمة مستقلة للقضاء الإداري، ولم يختلف الأمر كثيراً في باقي الدول العربية.

المطلب الثاني

القانون الإداري غير مقنن

لا تجمع قواعد القانون الإداري مجموعة واحدة مدوَّنة تصدر عن السلطة التشريعية ،أو ما يسمى بالكود ، على غرار القانون المدني أو التجاري، وقد أرجع بعض الفقه عدم تقنين قواعد القانون الإداري ليس إلى حداثة المادة وحدها، وإنما إلى "طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها، فالتقنين من طبيعته أن يُضفي على التشريع المقنن

---

٣٨) د. رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص (٧٩) وما بعدها.

- د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م، ص (٥١. ٥٢).
- د. محمد العربي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٦٦م، ص (١٢٤).

ثباتاً نسبياً ويجعل التعديل فيه أصعب بكثير من التعديل في تشريع متفرد، وهذا الثبات مع الكثير من قواعد القانون الإداري" ([39]) إلا أن قضائية هذا القانون قد أسهمت إلى حد كبير في عدم تغير ذلك ([40]) ،ويرجع بعض فقه القانون العام سبب عدم تقنين القانون الإداري إلى سرعة تطور موضوعاته وتشعبها ونشأتها القضائية.

ويُفهم من عبارة التقنين، التدوين الكلي لا الجزئي، لأن المنظِّم في مجال القانون الإداري قد تدخل بوضع بعض أحكام القانون الإداري، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة ونظام الخدمة المدنية والعقود الإدارية، إلا أنه لا يمكن القول بتقنين كامل موضوعات القانون الإداري.

ولا يخفى أن عدم تقنين أحكام القانون الإداري أدى الى بعض المساوئ منها صعوبة الرجوع الى مواد وأحكام القانون الإداري والاطلاع عليها والوقوف على أحكامها، وأيضا عدم تحقيق الثبات والاستقرار في معاملات القانون الإداري بسبب التعديل كلما أقتضى الأمر، كما أن عدم التقنين جعل مهمة القاضي الإداري أصعب من مهمة زميله القاضي المدني، إلا أنه - ورغم كل ما تقدم - يظلم عدم التقنين أجدى وأفضل بالنظر الى مميزات ذلك، وبالأخص مواكبة التطور في العلاقات والموضوعات التي يحكمها القانون الإداري.

---

[39]) د. سليمان محمد الطماوى، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (١٢).

وقد ارجع الدكتور سليمان الطماوى سبب عدم تقنين القانون الإداري الى أن معظم العلاقات التي ينظمها القانون الإداري تتسم بالتطور الدائم والسريع فليس من المستغرب أن تُعدل أو تُلغى بعض القواعد القانونية بعد فترة وجيزة من تطبيقها.

د. سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص ١٢.

[40]) V.Geomgesvedl, PiemmeDelvolge, dmaitAdministatif. P.U.F. Pmesses. Ed. ١٠ ١٩٨٨ P.١١٠.

وقد جرت في فرنسا ومصر عدد من المحاولات لتقنين القانون الإداري لكنها لم تحقق الهدف المرجوّ منها إذ اكتفت هذه المحاولات بالتجميع والتنسيق للقوانين الإدارية المختلفة ([٤١]).

المطلب الثالث

القانون الإداري قانون مرن ومتطور

تأتي مرونة وتطور القانون الإداري تبعاً لمرونة وتطور العلاقات والروابط التي يحكمها، فالإدارة العامة هي الطرف المهم في علاقات القانون الإداري، ومن أبرز سماتها المرونة والتطور ومواكبة المستجدات والمتغيرات المتلاحقة على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية السائدة في المجتمع ([٤٢])، وهذه السمة تميز القانون الإداري عن غيره من القوانين الأخرى، كما أن هذه السمة تجعل قواعد القانون الإداري أكثر مواكبة للمستجدات الحديثة التي تحدث حال تسيير المرافق العامة والعمل الإداري عموماً.

وقد أرجع بعض الفقه أسباب مرونة قواعد القانون الإداري وتطورها، إلى الحروب التي تؤدي إلى وجوب التدخل لتغيير الآثار الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وأيضاً إلى اتساع مجالات تدخل الدول وتطور نشاطها وإلى ازدياد حاجات الأفراد العامة، مما يتطلب تدخلاً من الإدارة لإنشاء أجهزة إدارية جديدة.

كما ان دخول الدول في العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتُعدد الالتزامات المترتبة على ذلك، وكذلك زيادة ثورة المعلومات واستخدام الإنترنت في العمل الإداري أدى إلى تعديل قواعد القانون الإداري ذات الصلة ([٤٣]).

---

[٤١]) بدأ محاولات التقنين في فرنسا بمرسوم (١٠) مايو ١٩٤٨، كما ظهرت أول محاولة لتقنين القانون الإداري في مصر عام ١٩٥٦م، وذلك بتشكيل لجنة مراجعة قانونية ومنها لجنة خاصة بالتشريعات الادارية. د. ثروت بدوي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص ٩٥.

[٤٢]) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري مرجع سابق، ص (٥٤).

[٤٣]) راجع ذلك مفصلاً د. حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص (٥٥/٥٦).

كما يتسم القانون الإداري من ناحية أخرى بالتطور، وهذه تُعد نتيجة ضرورية ومنطقية لاتسامه بالمرونة إذ تؤدي المرونة إلى التطور وهذه ميزة يتميز بها القانون الإداري لمواكبه الحاجات الاجتماعية المتطورة، إلا أنه يُؤخذ على مرونة القانون الإداري أن تصبح هذه القواعد غير ثابتة وغير مستقرة نسبياً.

المطلب الرابع

القانون الإداري قانون قضائي

يلعب القضاء الإداري دوراً أساسياً ورئيسياً في استنباط أحكام القانون الإداري وتطبيقها على المنازعات الإدارية، وحال ابتداعه لهذه القواعد يتقيَّد بعدم مخالفة النصوص المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة، وأيضاً احترام روح النظام القائم وهي المبادئ العامة التي تحكم النظام القانوني المطبَّق في الدولة، وبذلك يُعد القضاء مصدراً تفسيرياً لا مصدراً أصلياً لعدم الأخذ بنظام السوابق القضائية التي تأخذ بها انجلترا، فالقضاء في مصر والسعودية يتمتع بحرية كبيرة في مجال تطبيق القانون.

هذا الاستنباط ليس غريباً، إذ يعرَّف الفكر الإسلامي الاجتهاد كمصدر من المصادر التي يرجع إليها حال عدم وجود النص القرآني أو السنة النبوية، كما يرجع السبب إلى قيام القاضي الإداري باستنباط هذه الأحكام إلى عدم وجود القواعد المكتوبة التي تحكم النزاع حتى لا يُعد القاضي مرتكباً لجريمة إنكار العدالة، كما أن القاضي الإداري قد لا يجد في أحكام القانون المدني أو غيره ما يناسب الحكم على المنازعة الإدارية.

وتجدر الملاحظة أنه من خلال متابعة المبادئ والأحكام التي يقررها القضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية، فإن هذه المبادئ تكون ذات طابع عملي، حيث إن القاضي حال وضع هذه القواعد كان يقدَّر الوضع الذي عليه الإدارة في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية السائدة.

ويبقى سؤال هل سيظل القانون الإداري قانوناً قضائياً مدى الحياة؟ وللإجابة على هذا السؤال، فهناك بعض الفقه يرى أن التشريعات الإدارية قد تعددت اليوم، وأن ذلك سوف يؤدي إلى التقليل من دور القاضي الإداري في استنباط المبادئ الإدارية، ونحن نرى أن دور القاضي الإداري في استنباط هذه المبادئ سوف يظل قائماً، نظراً لتغير الظروف والتطور في جميع مجالاته.

كما يتضح أن قواعد القانون الإداري تتميز بالأصالة والتمييز، لاختلافها في طبيعتها عن قواعد أحكام القوانين الأخرى لاختلاف الرابطة القانونية وأطرافها والمصلحة التي يحميها كل نظام، فمعظم قواعد القانون الإداري أصيلة وليست منشقة عن قوانين أخرى.

كما لا يخفى دور فقه القانون الإداري في تحليل احكام القضاء الإداري واستنباط القواعد والاحكام ووضعها في مؤلفات قانونية قد أنارت الطريق للعديد من قضاة محاكم القضاء الإداري في تطبيق القواعد القانونية المناسبة والملائمة للوقائع المعروضة على المحاكم، كما اثرت هذه المؤلفات دراسات القانون الإداري عموماً.

المبحث الخامس

معيار تمييز القانون الإداري

يحكم القانون الإداري علاقات الإدارة العامة مع المتعاملين معها، إلا أن الإدارة حال تعاملها مع الأخرين، لا تخضع في جميع أعمالها لأحكام القانون الإداري، وإنما تتصرف أحياناً كالأفراد وتخضع لأحكام القانون الخاص، لذلك وجب البحث عن معيار يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري ويبيِّن الحد الفاصل بين الأعمال التي تصدر عن الادارة وتخضع لأحكام القانون الخاص، والأعمال التي تخضع لأحكام القانون الإداري.

وقد بذل فقهاء القانون العام العديد من المجهودات لوضع معيار يميِّز القانون الإداري، وقد أرجع الفقهاء ذلك، إلى معيار السلطة العامة، ثم فكرة المرفق العام، ومعيار النفع العام (٤٤)، وسوف نتناول بيان ذلك تباعاً كالآتي:

المطلب الأول: معيار السلطة العامة.

المطلب الثاني: معيار النفع العام.

المطلب الثالث: المعيار المزدوج.

المطلب الرابع: معيار تمييز القانون الإداري السعودي.

المطلب الأول

معيار السلطة العامة

سادت هذه النظرية خلال القرن التاسع عشر، ومقتضاها أن الدولة حال ممارستها نشاطها تمارس مظاهر السلطة العامة التي تميِّزها عن بقية الأشخاص القانونية الأخرى، وقد نبعت هذه الفكرة من بعض الفقهاء الذين تصوروا أن للدولة شخصيتين قانونيتين في آن واحد، وتبرز مظاهر السلطة العامة في الأوامر

---

(٤٤)ADelaubadere, Tmaiteelementive de droit. Adminnstrative , zeme edition, Paris, ١٩٨٤. T.١,P,٣٧

والنواهي التي تصدر من الإدارة للمتعاملين معها، ومن ثم تخضع هذه المنازعات لأحكام القانون الإداري، وكان القانون الإداري يعرف بأنه القانون الذي ينظم السلطة العامة.

وتصدر هذه الأوامر والنواهي عن الإدارة، باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة، لتحقيق الصالح العام، وتلزم بها الأفراد بإرادتها المنفردة، تحت رقابة القضاء الاداري، ومن ثم تتميز هذه الأعمال عن الأعمال الأخرى التي تتساوى فيها الإدارة مع الأفراد وتخضع هذه الأعمال لأحكام القانون الخاص.

وقد وُجه **النقد** إلى هذا المعيار لأنه يصعَّب في كثير من الأحوال التمييز بين ما يُعتبر من أعمال السلطة العامة، وما يُعتبر من أعمال السلطة العادية، كما توجد مجموعة من أعمال الإدارة ذات طبيعة مختلطة كالعقود الإدارية، إلى جانب أن الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى ازدواج شخصية الدولة.

المطلب الثاني

معيار النفع العام

يذهب جانب من فقه القانون العام إلى أن المعيار المميز للقانون الإداري، هو النفع العام أو المصلحة العامة، وأن النفع العام هو الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه السلطات الإدارية، وقد قيل إن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة ([٤٥]) وأن الدولة ذاتها ما هي إلا مجموعة من المرافق العامة وأن هدف هذه المرافق اشباع الحاجات العامة أو النفع العام.

وقد ظهر هذا المعيار في أحكام مجلس الدولة الفرنسي في الربع الأخير من القرن التاسع عشر منذ صدور حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو(Blanco) عام ١٨٧٣م وقضية فتري (Futry) عام ١٩٠٨م.

---

[٤٥]) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٠) وما بعدها.

وبذلك تُعد جميع تصرفات الإدارة المتعلقة بالمرافق العامة من قبيل الأعمال الإدارية وتخضع لأحكام القانون الإداري ويفصل فيها القضاء الإداري.

وقد وجه إلى هذا المعيار العديد من الانتقادات، منها أن الأخذ بهذا المعيار يُعد تضييقاً لنطاق تطبيق القانون الإداري، لأن المعيار لا يشمل كافة نشاطات الإدارة ومنها أعمال الضبط الإداري الذي ينظِّم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام، كما أن الإدارة تلجأ أحياناً إلى استخدام أساليب القانون الخاص مثل العقود المدنية التي تبرمها، كما أن هذا المعيار لم يستوعب المرافق العامة الاقتصادية.

المطلب الثالث

المعيار المزدوج

هذا المعيار يجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، وقد قيل بهذا المعيار بعد انتقاد معيار المرفق العام، وأن كل معيار ـ منفرداً ـ لا يميز القانون الإداري، فيُعد الجمع بين هذين المعيارين نوعاً من التكامل في تحديد أساس القانون الإداري.

المطلب الرابع

معيار تمييز القانون الإداري السعودي

بعد صدور نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ، تنقل الديوان بين معياري المرفق العام والسلطة العامة، وفى حالات أخرى يجمع بين هذين المعيارين، وقد قضى ديوان المظالم بأنه "من المعلوم أن ديوان المظالم بحسب مقتضى نظامه الأساسي وعلى ما استقر عليه قضاؤه واطرد هو جهة القضاء الإداري المختصة بالنظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية، طالما لا يوجد نص خاص في

وبذلك تُعد جميع تصرفات الإدارة المتعلقة بالمرافق العامة من قبيل الأعمال الإدارية وتخضع لأحكام القانون الإداري ويفصل فيها القضاء الإداري.

وقد وجه إلى هذا المعيار العديد من الانتقادات، منها أن الأخذ بهذا المعيار يُعد تضييقاً لنطاق تطبيق القانون الإداري، لأن المعيار لا يشمل كافة نشاطات الإدارة ومنها أعمال الضبط الإداري الذي ينظِّم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام، كما أن الإدارة تلجأ أحياناً إلى استخدام أساليب القانون الخاص مثل العقود المدنية التي تبرمها، كما أن هذا المعيار لم يستوعب المرافق العامة الاقتصادية.

المطلب الثالث

المعيار المزدوج

هذا المعيار يجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، وقد قيل بهذا المعيار بعد انتقاد معيار المرفق العام، وأن كل معيار ـ منفرداً ـ لا يميز القانون الإداري، فيُعد الجمع بين هذين المعيارين نوعاً من التكامل في تحديد أساس القانون الإداري.

المطلب الرابع

معيار تمييز القانون الإداري السعودي

بعد صدور نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ، تنقل الديوان بين معياري المرفق العام والسلطة العامة، وفى حالات أخرى يجمع بين هذين المعيارين، وقد قضى ديوان المظالم بأنه "من المعلوم أن ديوان المظالم بحسب مقتضى نظامه الأساسي وعلى ما استقر عليه قضاؤه واطرد هو جهة القضاء الإداري المختصة بالنظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية، طالما لا يوجد نص خاص في

نظام معين يسند ولاية القضاء في بعض تلك المنازعات إلى جهة أخرى، والمنازعات الإدارية هي تلك التي تكون إحدى جهات الإدارة طرفاً فيها" ([٤٦]).

وبموجب هذا القرار يكون ديوان المظالم قد أخذ بمعيار وجود الجهة الإدارية أو السلطة العامة في المنازعة، كما قضى الديوان بأنه "حرصاً على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وهي القاعدة الأصولية والمبدأ الأساسي الذي منه تُستمد كل قواعد النظم الإدارية..." ([٤٧]).

وقد تبنى الديوان بعد ذلك المعيار المختلط، الذي يجمع بين معياري المرفق العام ومعيار السلطة العامة، وانتهى إلى عدم قبول نظر دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن بيوت الشباب لأنها لم تنشأ بمرسوم، ومن ثم فهي ليست من الهيئات أو المؤسسات العامة ([٤٨])، كما قضى أيضاً "بعدم اختصاص الديوان بنظر الدعاوى التي يرفعها الأفراد ضد شركة الكهرباء ... لأنها ليست شركة حكومية..." ([٤٩]).

أما بشأن معيار تطبيق القانون الإداري بعد صدور نظام ديوان المظالم الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ فقد تضمنت المادة الثالثة عشرة تحديد اختصاص المحاكم الإدارية وورد بالفقرة (ب) من هذه المادة "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقيمها ذوو الشأن

---

[٤٦]) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٢٨ في القضية رقم ٦/٤٢٩/ق لسنة ١٤٠١هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص (٢٣٢).

[٤٧]) قرار ديوان المظالم رقم ٢/٥/٤ عام ١٤٠٠هـ، المجموعة السابقة، ص (٤٥) وما بعدها والقرار رقم ٤/د/٢ عام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١٢/٣ لعام ١٣٩٩هـ، المجموعة السابقة، ص (٤٦).

[٤٨]) قرار هيئة التدقيق رقم ١٣٢/ت/١٤١١ مشار إليه بمؤلف د. عبد المحسن بن ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، الطبعة الثالثة، ١٤٢٩هـ. ٢٠٠٨م، دار حافظ، جدة، ص (٣٢).

[٤٩]) حكم هيئة التدقيق رقم ١٣٢/ت/٣ لعام ١٤١١هـ، القضاء الإداري في خمس سنوات، ص (٢١).

... وكذلك القرارات التي تصدرها جهات النفع العام وما في حكمها..."، وأيضاً الفقرة (و) والتي ورد نصها "المنازعات الإدارية الأخرى". ومن خلال مطالعة هذه المواد يتضح أن الديوان يأخذ بمعيار السلطة العامة، وأن هذا المعيار يؤدي إلى توسيع اختصاص الديوان بنظر المنازعات الإدارية، كما أن ما ورد النص عليه في الفقرة (و) وهي عبارة "المنازعات الإدارية الأخرى"، يتضح ان الديوان يأخذ بالمعيار الموضوعي الذي يمنح القاضي الإداري سلطة تقدير مدى خضوع المنازعة المعروضة للقضاء الإداري من عدمه.

أما فيما يتعلق بمعيار القانون الإداري في النظام المصري، فمن خلال تتبع أحكام المحكمة الإدارية العليا، يتضح الجمع بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة (٥٠).

---

٥٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم ٨٧٨ و١٥٢١٢ لسنة ٢٦ ق وتاريخ ١٩٨٢/١١/٢٧م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة ٢٨، ص (١٤٩). وأيضاً الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٠ ق بتاريخ ١٩٨٥/١١/٢٤م، المجموعة السابقة، سنة ٣١، ص (٢٩٤).

المبحث السادس

علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين الأخرى

يُعد القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، وقد استقر الفقه القانوني على تقسيم القوانين إلى قسمين: الأول، القانون العام، والثاني القانون الخاص.

وتحكم قواعد القانون العام العلاقات بين الأفراد والدولة بصفتها صاحبة سلطة عامة، أما قواعد القانون الخاص فتحكمها العلاقة بين الأفراد، وللإحاطة بعلاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى نوجز الآتي:

المطلب الأول: القانون الإداري والقانون الدستوري.

المطلب الثاني: القانون الإداري والقانون المدني.

المطلب الثالث: القانون الإداري والقانون الجنائي.

المطلب الرابع: القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.

المطلب الأول

القانون الإداري والقانون الدستوري

تتناول قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الدستوري موضوعاً مشتركاً وهو الدولة، لذلك فقد وجُدت روابط قوية بين القانونين تجعل من الصعوبة أحياناً التفرقة بينهما، لأنهما ينتميان إلى فرع واحد وهو القانون العام الداخلي.

ويمكن تمييز القانون الإداري عن القانون الدستوري، في أن الثاني يبيِّن شكل الدولة ونظام الحكم فيها وسلطاتها العامة والعلاقة بين هذه السلطات على النحو المنصوص عليه في دستور هذه الدولة، أما القانون الإداري فيبيِّن العلاقة بين الدولة ممثلة في هيئاتها وإداراتها وبين الأفراد وهو ما يتعلق بالأعمال الإدارية فقط، أما الاعمال السيادية فمحلها القانون الدستوري.

كما ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه إذا كان القانون الدستوري يبيِّن لنا كيف بُنيت الإدارة الحكومية، وكيف شُيدت أجزاؤها، فإن القانون الإداري يوضح لنا كيف تعمل هذه الإدارة، وكيف يتحرك كل جزء من أجزائها ([٥١]).

المطلب الثاني

القانون الإداري والقانون المدني

يظهر جلياً الفارق بين القانون الإداري والقانون المدني، وذلك لانتماء كل واحد منهما إلى قسم قانوني مختلف، وأيضاً نوع الروابط التي يحكمها كل قانون، إذ إن القانون الإداري يحكم علاقات الإدارة العامة، في حين يحكم القانون المدني علاقات الأفراد، ويعتني القانون الإداري بإنشاء وتنظيم الأجهزة الإدارية، في حين يعتني القانون المدني بالأحكام الخاصة بالأشخاص والأموال.

كما يهدف القانون الإداري إلى إشباع الحاجات العامة، تحقيقاً للصالح العام، بينما يحكم القانون المدني روابط الأفراد لتحقيق المصالح الشخصية، ونظير ذلك تحظى الإدارة بامتيازات السلطة العامة، بينما تتساوى أطراف العلاقات في القانون المدني.

المطلب الثالث

القانون الإداري والقانون الجنائي

ينتمي كل من القانون الإداري والقانون الجنائي لقسم القانون العام الداخلي، وتهدف أحكام القانون الجنائي إلى حماية الأمن العام وتوفير الحماية الجنائية للأفراد والأموال، وتُحدد طبقاً لأحكامه الأفعال الإجرامية المُعاقب عليها، سواء كانت مالية أو مقيَّدة للحرية أو منُهية للحياة مثل الإعدام.

ورغم هذا الاختلاف بين القانونين، يُوجد اتحاد بينهما وتنسيق يتمثل في قيام القانون الجنائي بحماية القانون الإداري، ومن ذلك حماية الوظيفة العامة وتقرير العقاب

---

[٥١]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م، القاهرة، ص (٣٤).

لمن يعتدي عليها، وكذلك حماية المال العام من خلال منع الاعتداء عليه بالاختلاس أو التزوير أو السرقة وغيرها من الجرائم الأخرى.

المطلب الرابع

القانون الإداري وعلم الإدارة العامة

يتناول علم الإدارة العامة الجانب الفني لتلك الإدارة، في حين يتناول القانون الإداري النشاط من الناحية القانونية، لذلك يتضح وجود تقارب بين النظامين، فعلم الإدارة العامة يضع سياسات وخططاً للعمل الإداري لكي يتم بطريقة مثالية بقدر الإمكان، في حين أن القانون الإداري يتولى وضع الضوابط القانونية لهذا العمل ([٥٢]).

ويهتم القانون الإداري بالوظيفة العامة، من خلال الأدوات التشريعية الخاصة بذلك وتحديد المراكز القانونية للموظف العام، والعلاقة بينه وبين الدولة وتحديد الحقوق والواجبات الناتجة عن هذه العلاقة، بينما يبحث علم الإدارة العامة في الناحية الفنية للوظيفة العامة من حيث الوصول إلى أفضل السبل لاستقطاب الموظفين واختيارهم وترتيب الوظائف والتخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية والتدريب وغيره.

---

[٥٢]) د. محمد كامل ليلة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٤٦).

الفصل الثاني

التنظيم الإداري

يتحدد أسلوب التنظيم الإداري في كل دولة حسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تُعد عملية التنظيم الإداري من الأمور الهامة لتأدية الأعمال العامة وقيام الجهات الإدارية بوظائفها المنصوص عليها نظاماً، ويتطلب هذا الأمر تحديد الأسلوب الذي تعمل به الجهات الحكومية في أداء هذه الأعمال.

وتتعدد طرق إدارة المرافق العامة في الدولة الحديثة، بين أسلوب الإدارة المركزية أو أسلوب اللامركزية الإدارية أو الجمع بين الأسلوبين بنسب مختلفة، ويّعرف التنظيم الإداري بأنه تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة وبيان تشكيلها أو توزيع الاختصاصات الإدارية عليها، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات ([٥٣]).

ويمارس الأشخاص الطبيعيون العاملون لدى الإدارة العامة الأعمال المادية والقانونية المطلوبة نيابة عن الإدارة، الأمر الذي يتطلب دراسة التنظيم الإداري من الناحية القانونية في النظام المقارن والنظام السعودي، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: التنظيم الإداري المقارن.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية.

---

[٥٣]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف،٢٠٠٤م، ص (٥).

المبحث الأول

التنظيم الإداري المقارن

لقد أخذت الدول قديماً بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تحقيق السيطرة والهيمنة على أقاليم ووحدات الدولة وخضوعها للتوجيه والرقابة والاشراف لضمان وحدة الإقليم والسكان، ثم أخذت الدول ـ بعد الاستقرار ـ الي الأخذ باللامركزية الإدارية وبالأخص بعد كثرة وتعدد وتنوع الواجبات والخدمات والالتزامات الملقاة على عاتقها، مما اضطرها الى أن تترك للأفراد اشباع العديد من هذه الواجبات.

ويختلف التنظيم الإداري من دولة الى آخرى، وتأخذ الإدارة العامة في الدول بأحد أسلوبين، أما المركزية أو اللامركزية الإدارية، الأمر الذي يتطلب بيان مفهوم كل منهما وأركانه ومميزاته وعيوبه، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: المركزية الإدارية.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول

المركزية الإدارية

تعنى المركزية الإدارية انفراد سلطة مركزية واحدة بمباشرة الوظائف الإدارية، وتتطلب دراسة المركزية الإدارية بيان مفهومها، وتحديد أركانها وصورها وأساليب تخفيف عدم التركيز الإداري، ثم تقيم نظام المركزية الإدارية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم المركزية الإدارية.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية.

الفرع الرابع: أساليب تخفيف التركيز الإداري.

الفرع الخامس: تقييم نظام المركزية الإدارية.

الفرع الأول

مفهوم المركزية الإدارية

يُقصد بالمركزية الإدارية" حصر كافة مظاهر الوظيفة الإدارية للدولة وتجمعها في يد سلطة واحدة تستأثر وتنفرد بسلطة البت النهائي في كل المسائل الداخلة في اختصاصاتها دون غيرها" (٥٤).

كما تعني قصر ممارسة الوظيفة الإدارية على الحكومة المركزية في العاصمة، من تخطيط وتوجيه ورقابة واشراف وتنسيق، أو عن طريق ممثليها في الأقاليم التابعة للدولة سواء لإدارة الأمور القومية أو المحلية، ويتضح أن المركزية الإدارية تقتصر على الوظيفة الإدارية، مع المحافظة على التسلسل الهرمي المتدرج بين الموظفين، أما ما يتعلق بمظاهر السلطة التشريعية أو القضائية فتُسمى بالمركزية السياسية.

---

[٥٤] د. عبد المحسن ريان عمار، مبادئ النظام الاداري السعودي، مرجع سابق، ص (٥٦).

وقد ذهب بعض الفقه الى القول بأن تتولى الحكومة المركزية إدارة جميع المرافق العامة سواء بصورة كلية أو مطلقة وتحتكرها، فهي مصدر اتخاذ القرارات الإدارية ومركزها.

يراجع: د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص٧٣.

كما ذهب بعض الفقه إلى القول بأن المركزية الإدارية تستند الى مقومات أو عناصر معينة، وهي تركيز الوظائف في يد السلطة المركزية ووجود نوع من التبعية بين الموظفين يُطلق عليها التبعية الهرمية، وتبعية الموظفين لسلطة رئيس إداري أعلى تُسمى بالسلطة الرئاسية. يراجع: د. صبري محمد السنوسي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٨٠.

الفرع الثاني

أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ركنين أساسيين، الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة مركزية، الثاني: السلطة الرئاسية الهرمية المتدرجة، وذلك على النحو التالي:

١) حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة (حكومة) مركزية واحدة:

تقوم المركزية الإدارية على أساس استئثار الحكومة المركزية الكائنة في العاصمة بالوظيفة الإدارية بكافة مظاهرها في يد سلطة واحدة مركزية، شاملة كافة الاختصاصات، وتمارس هذه الاختصاصات عن طريق رئيس الدولة والوزراء ومعاونيهم من الحكام الإداريين، ولا يقتصر عمل هذه السلطة على إقليم معين وإنما تُباشر عملها على جميع أقاليم الدولة، ولا توجد سلطة أخرى تباشر هذه الأعمال، كما تقوم السلطة المركزية بتعين جميع الموظفين، ولا يعني ذلك أن يُباشر جميع هذه الأعمال شخص واحد.

٢) السلطة الرئاسية المتدرجة:

تتسم المركزية الإدارية بالتدرج الهرمي بين موظفي الجهاز الإداري في الدولة، بحيث يكون صغار الموظفين في سفح الهرم وصولاً إلى الوزير المختص في أعلى الهرم الوظيفي.

ويُعد هذا الركن من أهم أركان المركزية الإدارية، ويتضمن الصلاحيات التي يباشرها الرئيس الإداري على مرؤوسيه في الإدارات العامة، طبقاً لنظام التسلسل الإداري، وهذه الرقابة ليست في حاجة إلى نص يقررها، وإنما هي مفترضة وتلقائية، بسبب مسؤولية الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسيه لضمان تحقيق الصالح العام، وتُمارس هذه السلطة على الأشخاص والأعمال الصادرة من المرؤوس، وذلك على النحو التالي:

أ) **التبعية الإدارية (السلم الإداري):**

يتم توزيع موظفو كل إدارة أو هيئة أو وزارة على درجات متصاعدة، تكون ما يطلق عليه السلم الإداري، يأتي في قمته الوزير المختص، وأن مقتضى ذلك خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى منه، وهو ما يُسمى بالسلطة الرئاسية، ويمتلك الرئيس الإداري العديد من الاختصاصات والسلطات على أشخاص المرؤوسين ابتداءً من حق تعيينهم وتحديد الأعمال المسندة إليهم ومتابعة سلوكهم خلال العمل الرسمي وتأديبهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم حال مخالفتهم، طبقاً لأحكام النظام واللوائح.

ب) **رقابة الرئيس على أعمال المرؤوس:**

تشكل هذه الرقابة المظهر الواضح للسلطة الرئاسية، فللرئيس سلطة التوجيه والتعقيب والرقابة، وتمارس هذه الرقابة دون الحاجة إلى نص يقررها، وذلك على النحو التالي:

سلطة التوجيه:

يمتلك الرئيس الإداري توجيه مرؤوسيه من الموظفين التابعين له إدارياً، بهدف إرشادهم إلى الأعمال الصحيحة التي يجب القيام بها، والامتناع عن الأعمال التي تُخالف القانون، وتؤدي إلى الإخلال بالوظيفة الإدارية، ويكون ذلك من خلال التعليمات والأوامر والنواهي المتعلقة بتسيير الأعمال. وتكون تلك الأوامر أو النواهي كتابية أو شفوية، إضافة إلى الكتب الدورية التي تصدر عن الجهات المعنية كالتعاميم، وتُعد هذه التعاميم ملزمة للموظف العام، وحال مخالفته لها يكون مُعرضاً للمساءلة التأديبية.

ويلتزم المرؤوس بطاعة الأوامر والنواهي الصادرة إليه من رئيسيه، إذا لم تكن تُخالف القانون أو اللائحة، وذلك لضمان سير وانتظام المرافق العامة واحتراماً لهيبة الرؤساء، والحيلولة دون الاعتداء عليهم مادياً أو معنوياً.

أما إذا كانت هذه الأوامر أو تلك النواهي غير مشروعة، فيجب على المرؤوس أن ينبَّه رئيسه إلى مخالفة ذلك كتابة، فإذا أصر الرئيس على قراره، كان متحملاً للمسؤولية القانونية عن ذلك العمل، ويلزم أن يُصدر إلى المرؤوس ما يفيد تنفيذ هذا العمل الذي يدعى المرؤوس أنه غير مشروع، وهذا ما نص عليه النظام المصري والسعودي، وفي هذه الحالة يُعفى المرؤوس من المسؤولية طبقاً لحالة امتناع العقاب التأديبي، أما إذا لم يعرض المرؤوس على الرئيس ما يفيد مخالفة الأمر، فإن الرئيس والمرؤوس يتحملان المسؤولية عن ذلك.

أما إذا كان أمر الرئيس إلى المرؤوس يشكل ارتكاب جريمة جنائية، ففي هذه الحالة يمتنع المرؤوس عن تنفيذ هذا الأمر ولا مسؤولية عليه نتيجة هذا الامتناع.

سلطة التعقيب:

يمتلك الرئيس الإداري **التعقيب** على أعمال مرؤوسيه واتخاذ القرارات التي يراها مناسبة لتحقيق الصالح العام، لضمان سير المرافق العامة بانتظام، وللرئيس الحق في إقرار القرارات والإجراءات الصادرة عن المرؤوس والتصديق عليها، إذا كانت هذه القرارات غير نافذة إلا بعد توقيع الرئيس عليها، سواء كان ذلك بموجب نص النظام أو اللوائح أو التعاميم.

كما يحق للرئيس الإداري **تعديل** القرارات الصادرة من مرؤوسيه، سواء بالحذف أو الإضافة للاعتبارات المشروعية أو الملائمة، كما له الحق في **إلغاء أو وقف** هذه القرارات أو سحبها كليا أو جزئيا. وتعني **رقابة المشروعية** تأكد الرئيس أن القرارات الصادرة من المرؤوس مطابقة للقانون سواء كانت في الاختصاص أو السبب أو الغاية أو المحل أو الشكل أو الإجراءات، أما **رقابة الملاءمة** فإن الرئيس يجب عليه التأكد من أن القرار الصادر عن المرؤوس يتناسب مع العمل في ظل الظروف التي صدر فيها القرار.

الفرع الثالث

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتين: هما التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري وسوف نبينهما على النحو الآتي:

١) الصورة الأولى: التركيز الإداري:

يُقصد بالتركيز الإداري، حصر سلطة إصدار القرارات في يد السلطة العليا(الوزير) في التنظيم الإداري، وتصدر القرارات الإدارية من قمة الهرم الإداري، ولا يترك للسلطات الأقل أية قرارات أو سلطات، وتُعد هذه هي الصورة التقليدية من صور المركزية الإدارية التي من غير المتصور بل من المستحيل تحقيق وجودها في الوقت الراهن، نتيجة لتشعب المجالات في الدولة وما يترتب عليه من تعقد الأعمال الإدارية.

وطبقاً لهذه الصورة، نكون أمام مركزية مطلقة، حيث تتجمع كل خيوط السلطة الإدارية بكل تفصيلاتها وجزئياتها في يد الجهاز المركزي للحكومة، الذي لا يمنح سلطة اتخاذ القرارات لأجهزة إقليمية أو محلية.

٢) الصورة الثانية: عدم التركيز الإداري:

يُقصد بعدم التركيز الإداري توزيع سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية بين عدة مستويات إدارية، بحيث يمارس كل مستوى من هذه المستويات جزءاً من الوظيفة الإدارية.

ويطلق الفقه على هذه الصورة، المركزية المخففة أو المعدلة، ويتم نقل جزء من السلطة المركزية إلى الممثلين في الأقاليم، عن طريق وسائل قانونية مثل تفويض الاختصاصات أو الصلاحيات.

الفرع الرابع

أساليب تخفيف التركيز الإداري

للتخفيف من حدة التركيز الإداري والحد من العيوب والانتقادات التي توجَّه إلى أسلوب المركزية الإدارية، تم البحث عن أساليب تحد من ذلك، منها تفويض الاختصاصات والحلول والإنابة، وذلك على النحو الآتي:

التفويض:

يُقصد بالتفويض الإداري: إجراء يقوم بموجبه الرئيس الإداري بمنح أحد أو بعض مرؤوسيه جزءاً من صلاحياته واختصاصاته الإدارية، سواء في موضوع معين أو نوع معين من الإجراءات الإدارية ليباشرها تحت رقابته لمدة معينة (٥٥).

وتكمن **أهمية التفويض** في التخفيف من حدة المركزية الإدارية، ويؤدي إلى تحسين الأداء وسرعة إنجاز الأعمال وتوفير الجهد الواقع على الإدارة المركزية، وكما يُساعد على اكتساب الخبرة لدى المرؤوسين، ويرفع من روحهم المعنوية لأدائهم الأعمال الإدارية في بعض الأحوال بأنفسهم.

ويسود النظم القانونية **أسلوبان للتفويض،** أحدهم ما عليه النظام الأمريكي والآخر يأخذ به النظام الفرنسي، إذا إن **الأول** يمنح الحق في التفويض دون قيد أو شرط أي بدون أن يصدر قراراً بالتفويض، أما الأسلوب الفرنسي فالأصل فيه أن يؤدي الموظف الأعمال المسندة إليه بنفسه، ولا يجوز التفويض إلا استثناء وبموجب قرار صادر منه وبشروط محددة. وقد أخذ النظام المصري والسعودي بما هو عليه النظام الفرنسي، فقد أجاز نظام الخدمة المدنية والتأديب السعودي ذلك، وغيرهما من الأنظمة الأخرى.

---

(٥٥) د. عمر فتحي الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، ٢٠١٢م، ص (٣٨).

صور التفويض:

للتفويض صورتان: الأولى التفويض في التوقيع، والثانية التفويض في الاختصاص، أما **تفويض التوقيع:** فيُقصد به قيام الرئيس بتفويض أحد مرؤوسيه في التوقيع على بعض الأوراق والمستندات التي تخص تسيير الأعمال الإدارية، مع أحقية الرئيس في التوقيع على هذه الأوراق في أي وقت، ويكون هذا التفويض شفاهة أو مكتوباً، ويقتصر دور المفوض إليه في التوقيع على هذه الأوراق فقط.

أما **التفويض في الاختصاص:** فيعني قيام أحد الرؤساء بمنح أحد مرؤوسيه جزءاً من الاختصاصات والصلاحيات المخولة له بموجب أحكام القانون، ويجب أن يستند هذا النوع من أنواع التفويض إلى نص في القانون وبشروط ولمدة محددة، وذلك على النحو الآتي:

شروط صحة التفويض:

أ) وجود نص قانوني يجيز التفويض:

قدمنا أنه يجب على الموظف المنوط به العمل، أن يقوم بأدائه بنفسه وليس له إسناد هذه الأعمال إلى غيره، إلا في أضيق الحدود وعلى سبيل الاستثناء، فيجب أن يوجد نص قانوني يُعطي الحق للمفوض في تفويض الأعمال والقرارات إلى المفوض إليه، ويجب أن يكون النص المقرر للتفويض من ذات درجة النص الأصيل الصادر بتقرير الاختصاص، وفي ذات الحدود والقيود التي يحددها النص النظامي أو اللائحي.

فإذا تخلَّف النص القانوني الذي يجيز التفويض، فإن القرار الصادر بالتفويض يكون باطلاً، ويترتب عليه بطلان القرارات التي تصدر بناء على هذا التفويض، عملاً بقاعدة ما بُني على باطل فهو باطل.

ب) أن يكون التفويض جزئياً ومؤقتاً:

لقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أنه لا يجوز لصاحب الاختصاص ـ الأصيل أو المُفوض ـ أن يتنازل عن كافة اختصاصاته إلى الغير بموجب

هذا التفويض، حتى وإن كان هناك قانون يجيز ذلك، وإذا حدث ذلك فلا معنى لوجود الاصيل بالعمل، وإنما يجوز نظاماً أن يقوم المفوض ـ الأصيل ـ بتفويض بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه، كما يلزم ـ استناداً إلى قاعدة أن التفويض عمل استثنائي ـ أن يكون التفويض **محدد المدة** وليس دائماً.

ج) صدور قرار بالتفويض:

لا يكفي أن يوجد نص قانوني يُعطى الحق في التفويض، وإنما يجب أن يصدر من المفوض ـ الأصيل . قرار إداري بالتفويض، ويكون هذا القرار صريحاً، فلا يتصور أن يكون قرار التفويض ضمنياً، وإذا ما حدث ذلك يكون التفويض باطلاً.

د) أن يكون التفويض في حدود اختصاصات الأصيل:

يجب أن يكون المفوض ـ الأصيل ـ هو صاحب الاختصاص الذي تم فيه التفويض، كما لا يجوز أن يقوم المفوض إليه بتفويض الاختصاصات التي فُوض بها إلى غيره، لأنه في السماح بذلك سوف يؤدي إلى شيوع المسؤولية وعدم تحديد المسؤول حال التقصير، ويجب أن يمارس المفوض إليه هذه الاختصاصات التي فُوض فيها دون أن يتجاوزها إلى غيرها، لأن التفويض استثناء والاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه.

تلك هي الشروط الواجب توفرها لصحة التفويض، فإذا تخلَّف أحد هذه الشروط وقع قرار التفويض باطلاً، وترتب على ذلك بطلان القرارات الصادرة من المفوض إليه كجزاء لمخالفة الأنظمة واللوائح التي تضمنها التفويض، إلا إذا كانت هناك حالة من حالات الضرورة أو القوة القاهرة، وهذه الأحوال تقدر بقدرها تحت رقابة القضاء الإداري.

٤) آثار التفويض:

إذا صدر التفويض صحيحاً وفق الشروط السابق ذكرها، فإنه يترتب عليه الآثار الآتية:

أ) نقل الاختصاصات من المفوض (الأصيل) إلى المفوض إليه، وامتناع الأصيل عن أداء الأعمال محل التفويض مدة التفويض ([٥٦]).

ب) يكون المفوض (الأصيل) مسؤولاً عن الأعمال الصادرة من المفوض إليه، لأن المفوض يملك التعقيب على الأعمال الصادرة من المفوض إليه، كما يسأل المفوَّض إليه عن صحة تصرفاته المتعلقة بالتفويض.

ج) يكون للقرارات الصادرة من المفوض إليه في الأمور التي تم فيها التفويض ذات القيمة القانونية للقرارات الصادرة منه، ولا تأخذ قيمة قرارات الأصيل.

انتهاء التفويض: ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة له في القرار الصادر من المفوض، أو انقضاء الغرض المحدد من التفويض، كما ينتهي التفويض بزوال صفة المفوض إليه، وأيضاً بإلغاء قرار التفويض الصادر من المفوض أو إلغاء النص التشريعي الذي أعطى الحق في التفويض.

ولا يخفى أنه يوجد فارق بين **التفويض والحلول، وبين التفويض والإنابة**، وذلك على النحو الآتي:

فالحلول يكون بقوة القانون، بينما التفويض عمل إداري يصدر من المفوض، كما أن الحلول يقع كلياً وغير محدد المدة، بينما التفويض يكون جزئياً ولمدة محددة، كما تأخذ قرارات الحال ذات قوة من حل محله. ويُفترض الحلول غياب الأصيل عكس التفويض، وأخيراً يجوز للحال أن يفوض غيره في بعض المسائل التي حُل فيها أثناء الحلول، عكس التفويض إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في المسائل التي فُوض فيها.

---

[٥٦]) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٤).

أما الإنابة، فيقُصد بها أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه اختصاصات مرؤوس آخر غائب، وبذلك تستغرق الإنابة كامل اختصاصات من تم النيابة عنه، وتنتهي الإنابة بعودة الغائب إلى ممارسة اختصاصاته، ويكون لقرارات النائب ذات قوة القرارات الصادرة عن الأصيل الغائب، كما يملك النائب تفويض بعض اختصاصاته إلى غيره حال الإنابة.

الفرع الخامس

تقييم نظام المركزية الإدارية

لا شك أن نظام المركزية الإدارية له العديد من المزايا وعليه الكثير من السلبيات، ويمكن إيجاز ذلك فيما يلي:

أ) مزايا المركزية الإدارية:

١) تؤدي المركزية الإدارية إلى بسط نفوذ السلطة الإدارية على كامل إقليم الدولة وضمان الوحدة السياسية له، ولذلك تأخذ الدول النامية أو المستقلة حديثاً بهذا الأسلوب.

٢) يُعد من مميزات المركزية الإدارية تخفيض الإنفاق العام مع تحقيق نجاح ملموس في تنفيذ وإدارة المشروعات الوطنية بالنظر إلى قلة عدد الموظفين.

٣) تؤدي المركزية الإدارية إلى توحيد أنماط وأساليب النشاط الإداري في كافة المرافق الوطنية على مستوى الدولة.

٤) يؤدى هذا الأسلوب الى العدالة والمساواة بين أفراد الدولة فيما يخص الاستفادة من الأنشطة والخدمات العامة بسبب قيام الحكومة المركزية بها دون تفرقة بين الأفراد.

ب) **سلبيات المركزية الإدارية:**

١) يُعد من عيوب المركزية الإدارية زيادة الأعباء الإدارية، لصدور جميع القرارات من السلطة المركزية في العاصمة، مما يؤدي إلى انشغال موظفي الحكومة المركزية عن التخطيط الاستراتيجي المهم.

٢) يؤدي العمل بهذا الأسلوب إلى شيوع الشعور بعدم المسؤولية لدى موظفي الحكومة المركزية، اعتماداً على أن القرارات تصدر من السلطات الرئاسية بالعاصمة.

٣) أثبت هذا النظام فشله في مواجهة الكوارث الطبيعية المحلية كالسيول أو الأوبئة التي تلحق ببعض الأقاليم داخل الدولة.

٤) يؤدي هذا النظام إلى إهمال المرافق المحلية في الأقاليم المحلية على حساب المرافق القومية.

٥) يتعارض هذا الأسلوب - المركزية الإدارية - مع مبدأ ديمقراطية الإدارة، لعدم السماح لموظفي السلطات المركزية - المحلية - بإدارة الخدمات والمشاريع الخاصة بهم.

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية

تعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وفروعها وبين هيئات إدارية مستقلة محلية أو مرفقية، أي يفترض هذا الأسلوب وجود أشخاص معنوية عامة بجانب الدولة بهدف القضاء على سلبيات المركزية الإدارية، ويطلق على اللامركزية الإدارية الإقليمية مصطلح الإدارة المحلية.

وتتطلب دراسة أسلوب اللامركزية الإدارية الوقوف على تحديد مفهومها، وأركانها وصورها، ثم تقييم نظام اللامركزية الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية.

الفرع الرابع: تقييم نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية أو المرفقية، ويُقصد باللامركزية الإدارية " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات عامة محلية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " ([٥٧])، فهي تعني سحب بعض السلطات من السلطة المركزية وإسنادها إلى السلطات اللامركزية أو الإقليمية.

وتهدف اللامركزية إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية، إلى جانب السلطة المركزية، تحت رقابة وتوجيه السلطات المركزية تخفيفاً للعبء عن الحكومة المركزية وتسهيل إنجاز الأعمال بما يتناسب مع ظروف كل إقليم من الأقاليم التابعة للدولة، ولا يعنى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية انتهاء المركزية الإدارية تماماً وعدم وجود تطبيق لها، وإنما تظل الأخيرة موجودة في بعض الوزارات والمرافق العامة على النحو الذي يُمليه الصالح العام والتطور الحديث لكل دولة وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

يتطلب الأمر وجود أشخاص معنوية عامة مستقلة تخضع للوصاية الإدارية، لتحقيق أسلوب اللامركزية الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

---

[٥٧] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٩).

أ) **وجود أشخاص محلية متميزة:**

يتطلب ذلك وجود مصالح إقليمية ومرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة تتقاسم السلطة والاختصاصات الإدارية مع الدولة، سواء كانت محافظات أو مناطق أو بلديات أو قرى أو غيرها ،وسواء كانت مؤسسات أو مرافق عامة تسعى إلى تحقيق النفع العام مع حق هذه الجهات في ممارسة امتيازات السلطة العامة، مثل إصدار القرارات الإدارية ونزع الملكية للمنفعة العامة، ويكون لها ذمة مالية مستقلة، ويعد الموظفون الذين يعملون بها موظفين عموميين، وقد حدد نظام البلديات والقرى في المملكة العربية السعودية الصادر برقم (م/٥) وتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ والمعدل بالمرسوم الملكي (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ الهيئات المحلية على مستوى المملكة.

وتتطلب اللامركزية الإقليمية وجود مصالح محلية متميزة ومستقلة عن المصالح القومية يتولى النظام تحديدها، أما في حالة اللامركزية المرفقية، فلابد من وجود مرفق عام تنشئه الدولة وتديره لتقديم خدمة وفقاً لقواعد القانون العام [٥٨].

ب) **استقلال السلطة اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها:**

تتمتع السلطات والوحدات والمصالح اللامركزية بالاستقلال حال ممارستها للاختصاصات الإدارية، وتحقيق هذا الاستقلال يؤكد الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، وبذلك يترك أمر إدارة الشؤون المحلية وإشباع الحاجات في كل منطقة من مناطق الدولة الى هذه المنطقة، واستقلال هذه الهيئات يتطلب تمتعها بالشخصية القانونية لتكون وحدات مستقلة قائمة بذاتها مختلفة عن الوحدات المركزية.

---

[٥٨]) د. عبد المحسن ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٧٤).

ويتضح هذا الاستقلال من حيث شكل هذه الوظائف سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين، أو الاستقلال في ممارسة الاختصاصات الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

ومن مظاهر الاستقلال، كذلك الاستقلال المالي، بأن تكون لهذه الجهات ذمة مالية وميزانية مستقلة، ويكون لها الحق في إصدار القرارات لممارسة الأعمال القائمة بها، وأن يكون لها الشخصية القانونية المستقلة التي تمنح لها حق التملك والتعاقد والتقاضي، وأيضاً ممارسة امتيازات السلطة العامة وتحمل المسؤولية القانونية عن الأضرار التي تلحق بالغير جراء الأعمال الصادرة عنها أو عن موظفيها.

ج) **الوصاية الإدارية:**

إن استقلال الجهات اللامركزية عن الجهات المركزية، لا يعني عدم خضوع الجهات اللامركزية للرقابة أو الوصاية الإدارية، إذ تظل هذه السلطات خاضعة للوصاية الإدارية بهدف التنسيق بين المصالح الوطنية أو القومية التي تقوم بها السلطات المركزية والمصالح المحلية الكائنة في كل إقليم.

هذه الرقابة يجب النص عليها نظاماً، لأن الأصل هو الاستقلال والاستثناء خضوع الهيئات اللامركزية لهذه الوصاية، وهذا على خلاف السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية التي تكون مفترضة دون النص عليها في القانون، والتي هي رقابة شاملة على الأشخاص والأعمال الصادرة منهم.

وتقع هذه الوصاية على موظفي هذه الجهات، مثل حق الرقابة على مجالس وحدات الإدارة المالية والهيئات العامة، فيما يخص تشغيل هذه المجالس وجلساتها وحضور أعضائها للاجتماع، ومن هذه المجالس مجلس الطيران المدني والمجلس الاقتصادي الأعلى والمجلس الأعلى للبيئة والمجلس الأعلى للجامعات.

كما تكون هذه الوصاية على أعضاء هذه المجالس من حيث التعيين والترقية والندب والإعارة وكف اليد والتأديب والفصل، وتنصب على الأعمال الصادرة من الموظف، سواء كانت أعمالاً إيجابية أو سلبية، وما يلزم ذلك من الحصول على تصريح أو إذن أو تصديق على هذه الأعمال.

وتتولى السلطة المركزية هذه الرقابة بنفسها أوعن طريق جهات أخرى مثل ديوان المراقبة الحكومية وهيئة الرقابة والتحقيق، ويقوم مجلس المنطقة بالرقابة العامة على مجالس المحافظات، فيما تراقب مجالس المحافظات المراكز والأحياء والبلديات.

الفرع الثالث

صور اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية أو المصلحة، وذلك على النحو التالي.

أ) اللامركزية الإدارية الإقليمية:

تُعرف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية واختيار من المعنيين، وتمارس الأشخاص اللامركزية الإقليمية اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية ([٥٩]). ويتطلب هذا الأمر تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية مثل المناطق والمحافظات والبلديات والقرى، وأن تتولى إدارة كل وحدة من هذه الوحدات مجلس مستقل عن الحكومة المركزية.

---

[٥٩]) د. حمدي قبيلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (١٢٣).

وتفترض هذه الصورة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، ومن المصالح المحلية، الصحة والكهرباء والتعليم والمواصلات وغيرها، كما تتطلب أيضا تلبية هذه الحاجات عن طريق أشخاص اعتبارية عامة تُدار من قبل مجالس محلية منتخبة مع خضوعها لنظام الوصاية الإدارية، أما المصالح القومية، فمنها الدفاع والأمن - الداخلية - والقضاء.

ب) اللامركزية الإدارية المرفقية:

تتمثل هذه الصورة في الاعتراف بالشخصية المعنوية لمرفق عام ينشأ بهدف مزاولة نشاط معين، ويُسمى المؤسسة العامة أو الهيئة العامة ويتحدد اختصاص هذه المشروعات على أساس مادي أو موضوعي، سواء كان يمارس نشاطه على كامل إقليم الدولة أو في منطقة من المناطق، ومثالها هيئة كبار العلماء في السعودية والخطوط الجوية العربية السعودية.

وتقوم هذه الصورة على ثلاثة أركان، هي وجود مرفق عام على النحو المتعارف عليه في تمييز المرافق العامة، والاعتراف لهذا المرفق العام بالشخصية القانونية المستقلة، وخضوعه لنظام الوصاية الإدارية من جانب الحكومة في العاصمة التي يمثلها الوزير أو غيره ([٦٠])، كما عرفها بعض الفقه بأنها تلك المنظمات الإدارية التي تنشئها السلطات لتسيير مرفق عام ذي طابع إداري أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي ويُعترف لها بالشخصية الاعتبارية ([٦١]).

السمات العامة للأشخاص المصلحية (المرفقية):

تتميز الأشخاص المرفقية أو المصلحة بالتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، التي تعطي لها الحق في اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات أو ما يُسمى بأهلية الوجوب والأداء، ويترتب على تمتع الأشخاص المرفقية بهذه

---

[٦٠]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٧١).

[٦١]) د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ص (١٠٢).

الشخصية القانونية الاستقلال الإداري، حيث تكون لها سلطة في ممارسة اختصاصاتها واتخاذ قراراتها وتصريف أمورها باستقلال عن السلطة المركزية في الدولة، ويكون لها وحدها حق المطالبة بحقوقها تجاه الغير ([62]).

كما يترتب على اكتساب الأشخاص المرفقية للشخصية القانونية، الاستقلال المالي، بأن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الجهات الأخرى في الدولة، وتصبح المسؤولة عن أعمالها الضارة من ميزانيتها، سواء كانت تلك المسؤولية ناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة منها، أو عن أخطائها المادية أو عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية ([63]).

كما يحق للأشخاص المرفقية استخدام امتيازات السلطة العامة، لأنها تمارس جزءاً من سلطات الدولة، مثال ذلك نزع الملكية للمنفعة العامة، والتنفيذ الجبري واستعمال طريق الحجز الإداري لاستيفاء الحقوق المقررة لها بدون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي بذلك، كما يخضع الشخص الاعتباري لأحكام القانون الإداري ويمارس أعماله وفق نظام القرار أو العقد الإداري.

الفرع الرابع

تقييم نظام اللامركزية الإدارية

من الدراسة يتضح وجود العديد من المميزات والسلبيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية:

١) تتطلب الضرورة السياسية الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، إذ أنه يجب مشاركة الشعب في الأمور الإدارية على الصعيد المحلي المركزي إذ إن اللامركزية الإدارية تؤكد الديمقراطية الإدارية.

---

[62]) د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، (١٠١).

٦٣) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٥٠).

٢) تؤدي اللامركزية الإدارية إلى حُسن سير الأعمال وحل المشكلات الإدارية، وتأكيد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهي الأقدر على مواجهة الأزمات الإدارية الخاصة بالأقاليم.

٣) تؤدي اللامركزية إلى تحديد الحاجات الأساسية لسكان الأقاليم وإشباع هذه الحاجات بسبب القرب منهم ومعايشة ظروفهم وأحوالهم.

٤) تؤدي الى القضاء على السلبية والشعور بعدم المسؤولية الاجتماعية والوطنية الموجودة لدى موظفي الأقاليم في النظام المركزي، كما تؤدي إلى عدالة توزيع الخدمات حسب احتياج كل إقليم.

ثانياً: سلبيات اللامركزية الادارية:

١) تؤدي اللامركزية إلى إضعاف السلطة المركزية حال تنفيذ السياسات العامة للدولة وإضعاف التنسيق الوطني وتعيق وحدة الدولة.

٢) يؤدي الأخذ بنظام اللامركزية إلى كثرة الإنفاق العام على المشروعات الإقليمية، لعدم توافر الخبرة في إدارة هذه المشروعات بالأقاليم وتغليب المصالح المحلية على الوطنية.

٣) تؤدي اللامركزية إلى سوء الإدارة في كثير من الأحيان بسبب وصول أشخاص غير مؤهلين بطريق الانتخاب إلى إدارة هذه الهيئات، والتي تؤثر فيهم الانتخابات السياسية.

ورغم كثرة هذه الانتقادات الموجهة إلى نظام اللامركزية الإدارية، فإننا نرى أنها الأنسب في إدارة مرافق الدولة نظراً لأن الهيئات المحلية الإقليمية تخضع لنظام الوصاية الإدارية من جانب الدولة، كما أن هذا النظام يؤدي إلى سرعة إنجاز الأعمال وتحديد الحاجات المهمة لكل إقليم من أقاليم الدولة.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية

يتضح من خلال الدراسة التاريخية لقيام المملكة العربية السعودية، الحاجة الماسة التي أدت إلى تركيز السلطة في يد الملك عبد العزيز آل سعود . رحمه الله .، ثم تم الأخذ بعد ذلك بنظام اللامركزية الإدارية.

وقد استقر وجود اللامركزية الإدارية لتنفيذ الأعمال الصادرة عن السلطات المركزية بصدور نظام المناطق والبلديات والقرى والعديد من أنظمة المؤسسات العامة كالجامعات ومؤسسة تحلية المياه المالحة والمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية وغيرها، ويمكن القول إن المملكة العربية السعودية تتبنى نظاماً مختلطاً يجمع بين المركزية واللامركزية الإدارية.

وفي دراستنا لهذا الموضوع، سوف نتناول المركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية، ثم اللامركزية الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: المركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول

المركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية

تُعد السلطة المركزية في المملكة في يد . الملك . خادم الحرمين الشريفين، الرئيس الإداري الأعلى للدولة ورئيس مجلس الوزراء، ثم الوزارات وفروعها، وسوف نتناول بيان هذه السلطات الثلاث، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الملك (خادم الحرمين الشريفين).

الفرع الثاني: مجلس الوزراء.

الفرع الثالث: الوزارات وفروعها.

الفرع الأول

الملك (خادم الحرمين الشريفين)

يتمتَّع . الملك . خادم الحرمين الشريفين بجميع السلطات والاختصاصات التي يقرها الفقه الإسلامي لولي الأمر، إضافة إلى ما تقرره الأنظمة، ونظام الحكم في المملكة العربية السعودية ملكي، ويكون في أبناء الملك المُؤسس عبد العزيز ال سعود وأبناء الأبناء، ويُبايع الملك، واختيار ولى العهد، وفقاً لنظام هيئة البيعة (المادة(٥) معدلة بالأمر الملكي (أ/١٣٥) وتاريخ ٢٦/٠٩/١٤٢٧هـ) وذلك على كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، ويقوم الحكم على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية.

ويجمع الملك بين السلطات الثلاث في الدولة (التنظيمية والتنفيذية والقضائية)، فقد نصت المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم(أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ على أن " تتكون السلطات في الدولة من السلطة القضائية ، السلطة التنفيذية ،السلطة التنظيمية ، وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة ، والملك هو مرجع هذه السلطات " ونخلص الى أن سلطات الدولة هي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية والسلطة التنظيمية وأن هذه السلطات تتعاون في اداء وظائفها، وفقاً للنظام، ويعد الملك هو مرجع هذه السلطات.

وتتعدد سلطات الملك سواء السياسية والتنظيمية أو التي تدخل في المجال الإداري، وسوف يتم التركيز على السلطات الأخيرة لدخولها في موضوع هذه الدراسة، فالملك يمارس سلطاته كرئيس للدولة ورئيس لمجلس الوزراء (الحكومة) وممثل المملكة لدى الدول والمنظمات الدولية، ويأتي على قمة الهرم الإداري كرئيس أعلى للسلطة التنفيذية.

ففي المجال الداخلي، يتولى الملك العديد من الصلاحيات التي تخص شؤون الحكم الداخلي، ومنها الإشراف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والسياسة العامة للدولة وفقاً لنص المادة (٥٥) من النظام الأساسي للحكم، وهو رئيس مجلس الوزراء وله تعيين نواب رئيس المجلس، ويُعلن حالة الطوارئ ويبرم الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وإصدار الميزانية العامة للدولة وتوجيه السياسة العامة، والتنسيق بين الأجهزة الحكومية والإشراف على مجلس الوزراء والوزارات.

كما يختص الملك - خادم الحرمين الشريفين - بتعيين من هم في مرتبة الوزراء طبقاً للمادة (٨٥) من النظام الأساسي للحكم، كرئيسي الجامعات والمصالح العامة ونواب الوزراء وكبار موظفي الدولة في المصالح العامة، ويعين أعضاء السلك القضائي وأعضاء النيابة العامة وإنهاء خدماتهم.

كما يختص الملك بإحداث الوزارات وترتيبها وإلغائها بأمر ملكي، واختصاصه كذلك بإنشاء المصالح العامة الأخرى، وإنشاء المناطق والمحافظات ذات الشخصية المعنوية العامة ([٦٤]).

وطبقاً للمادة (٦٢) من النظام الأساسي للحكم يُصدر الملك لوائح الضبط الإداري واللوائح التنفيذية ولوائح الضرورة ([٦٥]) وله طبقاً للمادة (٦١) من النظام السابق إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب ([٦٦]) وله وفقاً للمادة (٦٥) من النظام الأساسي للحكم تفويض صلاحياته إلى ولي العهد بأمر ملكي ([٦٧])، وفي حالة السفر إلى الخارج يُنيب الملك ولى العهد في إدارة شئون المملكة ورعاية مصالح الشعب.

---

[٦٤]) د. عبد المحسن ريان عمار، مبادئ النظام الإداري، مرجع سابق، ص (٨٢).

[٦٥]) ورد نص المادة (٦٢) من النظام الأساسي للحكم على أنه " للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر..."

[٦٦]) نصت المادة (٦١) من النظام الأساسي للحكم على أنه "يعلن الملك حالة الطوارئ والتعبئة العامة، والحرب، ويبين النظام أحكام ذلك "

[٦٧]) نصت المادة (٦٥) من النظام الأساسي للحكم على أنه "للملك تفويض بعض الصلاحيات لولي العهد بأمر ملكي"

ولا يُخفى أن خادم الحرمين الشريفين تأخذ القرارات الصادرة عنه أشكالاً عدة وهي:

الفرع الثاني

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هيئة نظامية مركزية يرأسها جلالة الملك ومدته أربع سنوات، وينظمه حالياً الأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ١٤١٤/٠٢/٠٣هـ ([٦٨])، ويُعد مجلس الوزراء أهم الأجهزة المركزية في المملكة، حيث يختص وفقاً للمادة(١٩) من النظام الأساسي للحكم بالسياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وغيرها، ويشترك مع مجلس الشورى في العملية التنظيمية، وسوف نتناول تشكيل مجلس الوزراء واختصاصاته الإدارية والتشكيل الإداري له.

الأمر الملكي: ويكون قراراً مكتوباً لتنظيم أمر من الأمور التي لم يسبق عرضها على مجلس الشورى ومجلس الوزراء ويحمل توقيع الملك ومثاله تعيين الوزراء.

المرسوم الملكي: وهو قرار مكتوب وله شكل محدد لأمر سبق عرضه على مجلس الشورى ومجلس الوزراء ويحمل توقيع الملك ومثاله سن وإصدار الأنظمة.

التوجيه السامي: قرار من الملك قد يكون شفوياً أو كتابياً يصدر بشأن توجيه السياسة العامة للدولة ويصدر من الملك بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية مثل التوجيه الذي يصدر لأحد الوزراء.

الامر السامي: قرار يكون شفوياً أو كتابياً ويصدر عن الملك بصفته رئيساً لمجلس الوزراء ومثاله الأمر السامي بمنع التدخين في الأماكن العامة.

ويقوم الديوان الملكي على كافة الأمور التي ترتبط بالملك بوصفة رئيساً للدولة من خلال شعب الديوان المختلفة.

٦٨) نشأ أول مجلس وزراء في عهد الملك عبد العزيز . رحمه الله . بالأمر الملكي رقم ٤٢٨٨/١٩/٥ وتاريخ ١٣٧٣/٠٢/٠١هـ ثم ألغي هذا المجلس بصدور نظام جديد في عهد الملك سعود . رحمه الله . وذلك بتاريخ ١٣٧٣/٠٧/١٢هـ وتنص المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء الحالي على أن "مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك"

أولاً: تشكيل مجلس الوزراء:

يتشكل مجلس الوزراء من الملك رئيساً، ويعين نواب رئيس المجلس والوزراء وإعفاءهم من مناصبهم، كما يُشكل المجلس من وزراء الدولة، ومستشاري جلالة الملك الذين يتم تعيينهم بأمر ملكي (٦٩)، ويشترط أن يكون عضو المجلس سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، وأن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وألا يكون محكوماً عليه في جريمة مخلة بالدين والشرف، ويباشر عمله بعد أداء القسم.

ثانياً: الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء:

يجمع مجلس الوزراء بين الاختصاصات التنفيذية والاختصاصات التنظيمية (التشريعية)، وفقاً لنظامه، فإن مجلس الوزراء مختص بالعديد من الأمور الإدارية منها:

- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.
- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة.
- إحداث وترتيب المصالح العامة.
- إنشاء لجان للتحري عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية.
- الاختصاص بالتعين في الوظائف العامة في المرتبة الرابعة عشرة والخامسة عشرة، ويعين وكلاء أمراء المناطق ومحافظي المحافظات ونقلهم وإنهاء خدماتهم.
- إلغاء الوظائف العامة المؤقتة للمصلحة العامة.
- اعتماد الميزانية العامة عن العام الماضي.

---

٦٩) وللمجلس أمين عام يحضر جلسات المجلس ويجوز السماح لأحد الموظفين أو الخبراء بالحضور بناء على طلب رئيس المجلس أو أحد الأعضاء بعد موافقة المجلس دون أن يكون له حق التصويت، ولا يجوز لأعضاء المجلس الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة أخرى إلا في الأحوال التي يقدرها رئيس المجلس.

ثالثاً: التشكيل الإداري لمجلس الوزراء:

أصدر الملك سلمان بن عبد العزيز . حفظه الله . بتاريخ ١٤٤٠/٠٤/٢٠هـ أوامر ملكية، شملت تعديل المادة (٣٠) من نظام مجلس الوزراء متضمنة أن يبين النظام الداخلي للمجلس تشكيلاته الإدارية واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها، وتعين ولي العهد نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

١) ديوان رئاسة المجلس:

يقوم ديوان رئاسة مجلس الوزراء بتنظيم أعمال المجلس وصياغة مشروعات القرارات واللوائح ويتولى رئاسة الديوان رئيس بالدرجة الممتازة.

٢) الأمانة العامة لمجلس الوزراء:

يرأسها أمين عام بمرتبة وزير، ويقوم بتنظيم جدول أعمال المجلس وإعداد مشروعات القرارات وإبلاغها إلى الوزارات والإدارات المعنية.

وقد تم دمج ديوان رئاسة مجلس الوزراء مع الديوان الملكي في منتصف عام ١٤٣٢هـ بالأمر الملكي رقم (أ/١٢٤) وتاريخ ١٤٣٢/٠٧/٢٤هـ وتم وتنظيمهما وتوحيدهما في جهاز واحد تحت مسمى الديوان الملكي.

كما تضمنت الأوامر الملكية الصادرة في ١٤٤٠/٠٤/٢٠هـ تشكيل لجنة من الديوان الملكي والأمانة العامة لمجلس الوزراء وهيئة الخبراء تتولى حصر الأجهزة والإدارات ذوات الصلة بمهمات ديوان مجلس الوزراء وإعداد الترتيبات اللازمة والبرنامج الزمني لمباشرة ديوان مجلس الوزراء مهماته خلال العام المالي ١٤٤٠/ ١٤٤١هـ، وكذا ضم المراسم الملكية إلى الديوان الملكي، كما أسند في البند السابع الى هيئة الخبراء مراجعة الأنظمة والقرارات والمراسيم الملكية والتنظيمات المتعلقة بالأوامر الملكية الصادرة في ١٤٤٠/٤/٢٠هـ.

٣) **هيئة الخبراء:**

هيئة الخبراء يرأسها رئيس بالمرتبة الممتازة وتضم عدداً من المستشارين المتخصصين الشرعيين والقانونيين وتختص بإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وتعديلاتها وإبداء الرأي الشرعي والنظامي فيها، وأيضاً إعداد ومراجعة الصياغة القانونية لقرارات مجلس الوزراء قبل اعتمادها.

الفرع الثالث

الوزارات وفروعها

نظراً لتشعب الأعمال السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية وكثرتها، فقد تم إنشاء الوزارات في المملكة، مثل وزارة الصحة والتعليم وغيرهما لمزاولة هذه الأعمال، فالوزارة أحد فروع الدولة.

وتُعد الوزارات هي الأجهزة الأساسية للسلطة المركزية، وهي لا تتمتع بشخصية مستقلة وإنما تباشر اختصاصاتها باسم الدولة ([٧٠]) ويُعد الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته، فقد نصت المادة (١٠) من نظام مجلس الوزراء على أن " يعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته ويُمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والأنظمة واللوائح الأخرى " وأول وزارة تم إنشائها في المملكة هي وزارة الخارجية التي كانت تُسمى مديرية الشؤون الخارجية سنة ١٣٤٤هـ، وقد توالى إنشاء الوزارات بعد ذلك وقد تم إنشاء فروع لها في مختلف مناطق المملكة لتسهيل أداء الخدمات العامة للمواطنين.

ويُشترط في من يُعين وزيراً في المملكة أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، مشهوداً له بالصلاح والكفاية، وألاً يكون قد حكم عليه في جريمة مخلة بالدين أو الشرف، كما هو منصوص عليه في المادة الثالثة من نظام مجلس الوزراء، ويتم تعيين الوزراء وإنهاء خدماتهم بأمر ملكي.

---

[٧٠]) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (١٣١).

اختصاصات الوزير الإدارية:

يمتلك الوزير العديد من الاختصاصات الإدارية في الوزارة التي يرأسها، منها اقتراح مشروعات الأنظمة وإعدادها وإصدار القرارات اللائحية وإقامة الدعاوى، وإبرام العقود الإدارية التي تدخل في اختصاصاته وتعيين وترقية ونقل وتأديب الموظفين العموميين التابعين لوزارته، ويجوز له تفويض بعض اختصاصاته إلى موظفين بالوزارة، كما يختص بوضع الخطط والبرامج المنوط بها تنفيذ الخطة العامة بالدولة، كما له حق تمثيل الدولة في الداخل والخارج.

ولا يجوز أن يباشر الوزير الأعمال التجارية سواء باسمه أو باسم الغير، ويُسأل مع الوزراء سياسياً عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة (٥٧) النظام الأساسي للحكم، كما يُسأل مسؤولية فردية أمام الملك، وتنعقد هذه المسؤولية طبقاً لنظام محاكمة الوزراء الصادر في ١٣٨٠هـ ونظام مجلس الوزراء، إضافة إلى المسؤولية الجنائية المحددة في نظام محاسبة الوزراء السابق، مثل قبول الهدايا واستغلال النفوذ وإفشاء أسرار القرارات ومداولات مجلس الوزراء والتدخل في شؤون القضاء والهيئات الحكومية، وطبقاً لاختصاص ديوان المظالم الجديد الصادر في ١٤٢٨هـ يُسأل الوزير عن القرارات التي يصدرها إلغاء أو تعويضاً.

فروع الوزارات بالمناطق:

بهدف تخفيف العبء عن الوزارات والمواطنين تم إنشاء فروع للوزارات بالمناطق المختلفة بالمملكة، سواء كانت مديريات أو إدارات أو مصالح يرأسها موظف إداري، ويجوز للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رؤساء هذه الفروع والإدارات.

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية

أخذت المملكة العربية السعودية باللامركزية الإدارية، بصورتيها المرفقية والمحلية وبما يتفق مع أوضاعها وظروفها الجغرافية والتاريخية، وكانت أول تطبيق للامركزية المرفقية في مؤسسة النقد العربي السعودي (البنك المركزي السعودي حالياً) التي تم إنشاؤها بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ١٣٧٧/٠٥/٢٣هـ، ثم توالى إنشاء المؤسسات العامة، وسوف نعرض لصور اللامركزية الإدارية في المملكة من خلال الآتي:

الفرع الأول: المناطق.

الفرع الثاني: المحافظات والبلديات والقرى.

الفرع الثالث: المؤسسات العامة.

الفرع الأول

المناطق

بصدور نظام المناطق، تأكد الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية [٧١] في المملكة العربية السعودية، ويهدف نظام المناطق إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في أقاليم المملكة، وأيضاً المحافظة على الأمن والنظام.

وبموجب هذا النظام تم تقسيم المملكة إلى ثلاث عشرة منطقة جغرافية بالمرسوم الملكي رقم (أ/٩٢) وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، والمعدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ٣٠/٠٣/ ١٤١٤هـ، ويكون لكل منطقة أمير بمرتبة وزير،

---

[٧١] صدر نظام المناطق بالمرسوم الملكي رقم أ/٩٢ وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ.

ويتم تعيين الأمير ونائبه وإعفائهما بأمر ملكي، بناء على توصية من وزير الداخلية المادة (٤) من نظام المناطق ([٧٢]).

اختصاصات أمير المنطقة:

طبقاً للمادة السابعة من نظام المناطق الصادر عام ١٤١٢هـ يتولى أمير المنطقة إدارة المنطقة وفقاً للسياسة العامة للدولة، ويكون من اختصاصاته:

١- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار.
٢- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها الصفة النهائية.
٣- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق إلا من الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.
٤- العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً
٥- تنمية الخدمات العامة في المنطقة ورفع كفايتها.
٦- إدارة المحافظات والمراكز ومراقبة القائمين عليها.
٧- المحافظة على أملاك الدولة وأموالها ومنع التعدي عليها.
٨- الإشراف على الأجهزة الحكومية وموظفي المنطقة.
٩- الاتصال المباشر مع الوزراء ورؤساء المصالح لبحث أمور المنطقة.
١٠- تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كافة الخدمات العامة في المنطقة

---

[٧٢]) المادة (٤) من نظام المناطق الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/٩٢ وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ حيث نّص بأن " يكون لكُل منطقة أمير بمرتبة وزير، كما يكون له نائب بالمرتبة الممتازة يساعده في أعماله، ويقوم مقامه عند غيابه، ويتم تعيين الأمير ونائبه وإعفاؤهما بأمر ملكي، بناء على توصية من وزير الداخلية" .

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة العاشرة من نظام المناطق على أن " يُعين لكل منطقة وكيل أو أكثر، بمرتبة لا تقل عن المرتبة الرابعة عشرة، بقرار من مجلس الوزراء، بناء على توصية من وزير الداخلية".

مجلس المنطقة:

تضمنت المادة السادسة عشرة من نظام المناطق بيان تشكيل مجلس المنطقة، بأن يتكون من:

١- أمير المنطقة رئيساً.

٢- نائب أمير المنطقة نائباً للرئيس.

٣- وكيل الامارة ومحافظي المحافظات.

٤- رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة.

٥- عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.

ويشترط في عضو المجلس أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، وأن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وأن لا يقل عمره عن ثلاثين عاماً، وأن تكون أقامته في المنطقة.

ويختص مجلس المنطقة بدراسة كل من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة، وتحديد احتياجات المنطقة والمشاريع التي تنفذها، والمخصصات الخاصة بالمدن والقرى وتنفيذها وكل ما يخص التنمية المتوازنة واقتراح أي عمل من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة.

ويُعقد **اجتماع المجلس** بدعوة من رئيسه أو نائبه أو بأمر من وزير الداخلية في أي مكان، أو بدعوة من رئيسه، وله الدعوة لاجتماع غير عادي، ويلزم حضور أعضاء المجلس طبقاً للمادة (٢٦) من نظام المناطق، وعدم حضور العضو لدورتين متتاليتين يُعد سبباً لإقالته من المجلس إذا لم يكن هناك عذر مقبول، ويلزم أيضاً حضور ثلثي الأعضاء لصحة اجتماع المجلس،

وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة فإذا تساوت الأصوات رجُح الجانب الذي فيه الرئيس طبقاً للمادة السابعة والعشرين من النظام.

ويجب على رئيس مجلس المنطقة رفع قرارات المجلس - التي توافق عليها الأعضاء - إلى وزير الداخلية طبقاً للمادة (٣٢)، كما يتولى ابلاغها إلى الوزارات والمصالح الحكومية المادة (٣٣) من نظام المناطق.

الفرع الثاني

المحافظات والبلديات والقرى

يخضع إنشاء المحافظات والبلديات والمراكز والقرى للظروف الاقتصادية والسكانية والاجتماعية والعمرانية، وتضم المحافظة عدد من المراكز والبلديات والقرى، ويكون لكل محافظة محافظ لا تقل مرتبته عن الرابعة عشرة، ويُعيَّن بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية وزير الداخلية، ويكون للمحافظة وكيل لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة يُعين بقرار من وزير الداخلية بناء على توصية أمير المنطقة، وفي بعض المحافظات لا تقل درجة المحافظ عن الثانية عشرة حسب التصنيف (الفئة - أ- والفئة - ب).

ويتولى المحافظ إدارة المحافظة طبقاً للسياسية العامة للدولة، والمحافظة على الأمن والاستقرار، وتنفيذ الأحكام القضائية النهائية، وكفالة حقوق وحريات الافراد، والعمل على تطوير المحافظة، والمحافظة على أموال الدولة والاشراف على الأجهزة الحكومية، وذلك على النحو المنصوص عليه بالمادة السابعة، وأيضا ما ورد بالمادة الثالثة عشرة بعد تعديلها بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ، ومن هذه الاختصاصات مراقبة أعمال رؤساء المراكز التابعة له وتقديم تقارير دورية لأمير المنطقة عن كفاية أداء الخدمات العامة.

ويشترك المحافظ كرئيس مع مجلس المحافظة المنظم بقرار مجلس الوزراء رقم(١٧٢) وتاريخ ١٤٢٠/١١/٠١هـ في تنفيذ المهام السابق ذكرها، وأيضاً

واقتراح احتياجات المحافظة والمراكز التابعة لها، واستقبال البيانات الإحصائية السنوية، وتنسيق الخدمات العامة، ومتابعة تنفيذ المشروعات العامة بالمحافظة وغيره من الأعمال الأخرى.

البلديات:

تعد البلدية هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وتتولى تصريف وإدارة الشؤون المحلية وفقاً لنظام البلديات، وهي أصغر من حيث المساحة من المحافظة، فقد قرر نظام البلديات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) وتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ والمعدل بالمرسوم الملكي (م/ ٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ . ولائحة رسوم الخدمات البلدية الصادرة في ١٤٣٩هـ ..

ويتم **أنشاء البلديات** وتسميتها وتحديد درجاتها والغاؤها بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية المادة (٢) من نظام البلديات والقرى، وتراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والاقتصادية والعُمرانية.

ويتولى إدارة البلدية رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة الأجهزة البلدية والمجلس البلدي، ولرئيس البلدية الحق في إصدار القرارات والتعليمات الخاصة بشؤون البلدية، وإدارة مصروفات البلدية وأموالها، وإعداد تقرير شامل عن عمل البلدية كل أربعة أشهر ، يُقدم إلى المجلس البلدي وإعداد مشروع ميزانية البلدية وتنفيذ الموازنة وإبرام العقود ومراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية.

شروط الترشح لعضوية المجلس المحلي (المادة ١٨):

١- أن يُقيد أسمه بجدول الناخبين في الدائرة التي يرغب الترشح عنها.

٢- ألا يكون محكوماً عليه بحد شرعي أو في جريمة مخلة بالشرف.

٣- أن لا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة هجرية.

٤- أن يكون مؤهله الثانوية العامة أو ما يُعادلها على الأقل.

٥- ألا يكون مفصولاً من الخدمة العامة لأسباب تأديبية.

٦- ألا تكون عضويته في المجلس البلدي مسقطة في مدة المجلس السابقة.

٧- ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس الاحتيالي.

٨- ألا يكون من بين الفئات المبينة في المادة (١٩) من نظام البلديات، مثل القضاة وأعضاء النيابة العامة وغيرهم ممن ورد ذكرهم بالمادة (١٩).

وتختص البلدية بتنمية المجتمع المحلي، والمحافظة على الصحة والسكينة العامة والمحافظة على مظهر البلدية ونظافتها ومراقبة المواد الغذائية وإنشاء المصالح وتنظميها سواء كانت أسواقاً أو مراكز بيع، وإصدار التراخيص الخاصة بالمهن الحرة، وتحديد مواقف الباعة المتجولين وتنظيم النقل الداخلي، والمحافظة على الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات ودرء خطر السيول ومراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية وإنشاء الحدائق العامة والمتنزهات وأماكن السباحة العامة وحماية الأبنية الاثرية ونزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ومنع التسول والتشرد وإنشاء الملاجئ للأيتام والعجزة وإنشاء المقابر والمغاسل، وغيرها العديد من الاختصاصات الأخرى.

المجلس البلدي:

بين الأمر الملكي رقم (م/٦١) والصادر بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ صلاحيات واختصاص المجلس البلدي في المواد (٤،٥،٧)، ويتم تحديد المجلس من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية، ولا يزيد عدد أعضائه على ثلاثين عضواً، يختار الثلثان منهم عن طريق الانتخاب، والثلث الباقي بالتعيين من الوزير.

كما يحق لكل مواطن الانتخاب شريطة ألا يقل سنه عن ١٨ سنة في موعد الانتخاب وألا يكون عسكرياً وأن يكون مقيماً في نطاق الدائرة الانتخابية المادة (١٧).

ولضمان **شفافية العملية الانتخابية** فقد أوكل النظام للمؤسسات والجمعيات الوطنية المستقلة الاشراف عليها ومراقبتها، كما نص النظام على عقوبات لمن يُخالف ذلك بالغرامة والسجن الذي يصل إلى سنة أو بالعقوبتين معاً، في حال استخدام القوة والتهديد لإعاقة العملية الانتخابية أو التأثير على الناخبين أو إتلاف صناديق الاقتراع أو إخفاء الأوراق الانتخابية، أو القيام بتكرار

القيد في جدول الناخبين أو تكرار التصويت، أو جمع التبرعات أو مخالفة الدعاية الانتخابية، وغيرها من المخالفات التي تُصاحب العملية الانتخابية.

كما أعطى النظام لأصحاب الشأن حق الطعن على إجراءات العملية الانتخابية في الفصل الخامس (الطعون الانتخابية) المواد من (٢٦ حتى ٢٩) ويكون الطعن أمام اللجنة المشكلة لذلك ،وتُصدر اللجنة قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ التقدم إليها ، كما أن جميع قرارات هذه اللجنة قابلة للطعن عليها أمام ديوان المظالم خلال خمسة أيام من تاريخ التبليغ بالقرار أو من تاريخ النشر ،ويتم الفصل في الطعن من المحكمة الإدارية خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الطعن ،ويحق لصاحب الشأن استئناف هذا الحكم بالطعن عليه أمام محكمة الاستئناف الإدارية خلال خمسة أيام من تاريخ صدوره ،وعلى محكمة الاستئناف الفصل في الطعن خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الطعن، ويُعد حُكمها نهائياً واجب النفاذ.

ويُلاحظ من خلال مُطالعة المواد من (٢٦ إلى ٢٩) من النظام والخاصة بإجراءات الطعن في قرارات العملية الانتخابية، أن النظام أسبغ على هذه القرارات صفة القرارات الإدارية ومن ثم جواز الطعن عليها أمام الديوان، كما أن النظام قد عدد درجات الطعن على هذه القرارات وحدد مدد قصيرة للطعن عليها، وأيضاً مدد قصيره للفصل في هذه الطعون أمام محاكم الديوان بغية تحقق سرعة انهاء ما يتعلق بالعملية الانتخابية واستقرارها، واهمية ذلك في اختيار أعضاء المجالس البلدية.

ويختص المجلس البلدي إقرار الحساب الختامي للبلدية، وإبداء رأيه في مشروع الميزانية والإيرادات والمصروفات ومشاريع الهيكل التنظيمي ودراسة الأنظمة واللوائح الخاصة بالمجلس البلدي ومراجعة التقارير المقدَّمة من رئيس المجلس، وذلك من خلال جلساته التي تُعقد بدعوة من رئيسه أو نائبه مرة واحدة في الشهر على الأقل ، من خلال التصويت العلني حسب كل موضوع، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين وحال التساوي يرجح الجانب الذى به الرئيس ، ويحق للمجلس تكوين لجان دائمة أو مؤقته من بعض أعضائه

لدراسة وتولى أمور محددة كما له الاستعانة بمن يراه من خارج المجلس (مادة ١٠) ،ويُحل المجلس إذا تعذر انعقاد جلساته بسبب نقص أعضاؤه عن العدد المطلوب وتشكل لجنة من الوزير لذلك ، وتنتهي عضوية عضو المجلس البلدي بالاستقالة أو فقد أحد شروط الترشيح للعضوية، طبقاً للمادة الحادية والعشرين من اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى.

المراكز:

تنقسم المراكز إلى مراكز فئة (أ) ومراكز فئة (ب) وهي أقل من المحافظة من حيث المساحة، ويكون لها رئيس لا تقل مرتبته عن الثامنة يُعين بقرار من وزير الداخلية، بناء على توصية أمير المنطقة، أما الفئة الثانية فيرأسها رئيس لا تقل درجته عن الخامسة بقرار من أمير المنطقة، وتكون اختصاصات رئيس المركز مثل المحافظين.

العُمد:

نظم المرسوم الملكي رقم (م/٧) في ١٤٠٦/٠٤/١٠هـ اختيار العُمد، ويُعد العمدة ونائبه موظفين عموميين من منسوبي مديرية الأمن العام، يتم اختيارهم بناء على الكثافة السكانية للحي، ومدى الحاجة الأمنية لذلك، واحتياج السكان لخدمات العمدة. ويجب أن يكون سعودي الجنسية بالأصل، وأن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة، وأن يكون من سكان الحي أو يقيم فيه بصورة مستمرة لمدة لا تقل عن خمس سنوات، وأن يكون حسن السيرة والسلوك، وأن لا يكون قد سبق فصله تأديباً وأن تتوافر لدية شروط شغل الوظيفة العامة.

ويختص العمد: بـ ١) مراقبة الأحوال الأمنية وما يقع من حوادث وجرائم.

٢) مراقبة إحراز وحمل السلاح والتأكد من التراخيص.٣) مرافقة السلطات حال دخول المنازل.٤) تقديم المساعدة الأمنية للدوريات الأمنية.٥) مساعدة محضري الخصوم في القضايا الرسمية.٦) تصديق المستندات التي تطلبها

الجهات الرسمية ٧) التبليغ عن المستحقين للمعاش الاجتماعي.٨) التعقيب على الحراس الليليين٩) التبليغ عن العبث بالمرافق العامة.

وطبقاً لكون العمدة ونائبه من عداد المواطنين، فإنه يُمنع عليهم ما يُمنع على الموظف العام من إساءة استعمال السلطة وقبول الرشوة والهدايا والإكراميات وإفشاء الأسرار العامة وغيرها من الأعمال الأخرى. وتنتهي خدمته بالإحالة إلى التقاعد أو الاستقالة أو في حالة العجز الصحي أو إلغاء الوظيفة، أو الفصل للأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف العام.

القرى:

هي مجموعة من القرى تقدم خدمات للأفراد، وللمجمع القروي ويكون لها رئيس يعينه وزير الشؤون البلدية والقروية ويكون مسؤولاً عن إدارتها، ويقوم بالتنسيق بين القرى وفق المخطط العمراني والتراخيص بإقامة المنشآت والأبنية والمحافظة على نظافة القرية، وإنشاء الحدائق العامة والمحافظة على الصحة العامة ومراقبة سلامة المواد الغذائية وإنشاء الأسواق ومواقف الباعة وغيرها العديد من الأعمال الأخرى.

الفرع الثالث

المؤسسات العامة

تُعد المؤسسات العامة من الأشخاص المعنوية العامة في المملكة، ويُعهد إليها بمباشرة نشاط محدد قد يكون على مستوى المملكة أو على مستوى إقليم من أقاليمها، أي على المستوى المحلي ([٧٣]) ويتم الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ويُعد البنك المركزي السعودي أولى المؤسسات العامة التي تم إنشاؤها في المملكة عام ١٣٧١هـ، ثم تم إنشاء مؤسسة الزكاة والدخل ثم الجمارك ثم الرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ثم توالى

---

[٧٣]) د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٦٣).

إنشاء العديد من الهيئات الأخرى، ولكل مؤسسة عامة نظام يحكمها يحدده المرسوم الملكي الخاص بإنشائها إلا أن جميع المؤسسات العامة تلتقي في أنها تؤدي خدمات عامة وتخضع لنظام الوصاية الإدارية.

وتُصنف المؤسسات العامة في المملكة إلى مؤسسات اقتصادية مثل الهيئة الملكية للجبيل، ومؤسسات تعليمية مثل معهد الإدارة العامة، ومؤسسات خدمية مثل هيئة الهلال الأحمر السعودي، ومؤسسات إدارية مثل مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، ثم مؤسسات مهنية مثل الهيئة العامة للمحاسبين السعوديين ([٧٤])، على أن البعض يقسمها إلى مؤسسات مهنية وأخرى تجارية أو صناعية، ورغم وجود نظام لكل مؤسسة، فإنه يمكن حصر القواعد العامة الخاصة بهذه المؤسسات من خلال بيان عناصرها - المؤسسة العامة - والرقابة عليها من الدولة.

عناصر المؤسسة العامة:

تتكون المؤسسة العامة من مشروع قائم يؤدي خدمة عامة والاعتراف له بالشخصية المعنوية، وذلك على النحو الآتي:

إنشاء مشروع عام:

تنشأ المشروعات العامة في المملكة بموجب مرسوم ملكي بعد موافقة مجلس الوزراء، ويصدر النظام الذي ينظم هذا المشروع ولائحته التنفيذية.

الاعتراف له بالشخصية القانونية:

يجب الاعتراف للمؤسسة العامة بالشخصية الاعتبارية وترتيب الآثار التي يجب أن تترتب على ذلك، ومنها الذمة المالية المستقلة وأهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، وأن يكون لها ما يمثلها مدعياً أو مدعى عليه وتحمل المسئولية عن الأضرار. والهدف الذي يسعى إليه النظام من منح

---

[٧٤]) راجع د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٠٥).

المؤسسات العامة هذه الشخصية الاعتبارية القدرة على أداء الأعمال المنوطة بالشخص العام، باعتبارها مؤسسة عامة، ويُعتبر الموظفون التابعون له موظفين عموميين شأن موظفي الدولة ويخضعون لنظام الخدمة المدنية.

الخضوع للوصاية الإدارية:

تخضع المؤسسات العامة لنظام الوصاية الإدارية من حيث الرقابة والإشراف باعتبارها أشخاصاً عامة تستقل عن الدولة مالياً وإدارياً، وتخضع للرقابة الوصائية من الأجهزة المركزية في الدولة، سواء كانت من الملك أو مجلس الوزراء أو الوزراء، ويحدد النظام المنشئ لهذه الهيئة أحوال وحالات الرقابة الوصائية.

وفي النظام السعودي، تُعد من المؤسسات العامة الإدارية، جامعة الملك عبد العزيز، وجامعة الملك سعود، ومعهد الإدارة العامة، ومن المؤسسات الاقتصادية الخطوط الجوية العربية السعودية، البنك المركزي السعودي وصندوق التنمية الصناعية السعودي، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة، وغيرها العديد من المؤسسات العامة.

ورغم تُعدد المؤسسات والهيئات العامة في النظام السعودي، فإن كل هيئة أو مؤسسة يحكمها النظام الذي أنشأها، وهذا على خلاف ما نص عليه النظام المصري من وجود نظام واحد يحكم جميع المؤسسات العامة وهو قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣م، مما يتطلب حال تحديد اختصاصات هذه المؤسسات ـ في المملكة ـ الرجوع إلى النظام الذي يحكمها، والقاسم المشترك بين هذه المؤسسات، هو استقلالها وخضوعها لنظام الوصاية الإدارية على النحو السابق.

الباب الثاني

النشاط الإداري

مما لا شك فيه أن أنشطة الدولة المعاصرة تختلف عن أنشطتها السابقة المتمثلة في أنها دولة حارسة، يقتصر دورها على المحافظة على الأمن العام، أما دور الدولة المعاصرة، فإنها تتدخل لإشباع حاجات الأفراد وتأكيد حقوقيهم وحرياتهم، وقد أصبح دورها أكثر إيجابية، إذ تدخلت في المجال الاقتصادي والتجاري الخاص بالأفراد استناداً على مبدأ التضامن الاجتماعي، لذلك انشأت المرافق العامة بأنواعها المختلفة.

إن الدولة لم تترك المجال مفتوحاً للأفراد يمارسون أنشطتهم الإدارية دون ضوابط، وأن تكون أحكام الضبط الإداري في حدود النظام العام لتجنب الاعتداء على الحقوق والحريات. وفي هذا الباب سوف نتناول بيان المرافق العامة والضبط الاداري، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: المرافق العامة.

الفصل الثاني: الضبط الإداري.

الفصل الأول
المرافق العامة

تعد المرافق العامة جزء من وظيفة الدولة وهي سبب وجود الإدارة العامة وغايتها، وتقوم الإدارة بواسطة منسوبيها وأموالها العامة والوسائل التي كفلها لها النظام، بإنشاء المرافق العامة لإشباع حاجات الأفراد.

وتظهر أهمية دراسة فكرة المرافق العامة باعتبار أنها أحد معايير تمييز النظام الإداري، وأن الدولة منوط بها ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وأنها المنوط بها اشباع الحاجات العامة.

وسوف نتناول في هذا الفصل ما يتعلق بالمرفق العام، من حيث بيان تعريفه وأنواعه وضوابطه وطرق إدارته، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: تعريف المرفق العام وبيان عناصره.

المبحث الثاني: أنواع المرافق العامة.

المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة.

المبحث الرابع: طرق إدارة المرافق العامة.

المبحث الأول

تعريف المرفق العام وبيان عناصره

لم يُجمع الفقه والقضاء الإداري على تعريف واحد للمرفق العام، وإنما يكاد يكون في الغالب قد استقر على تحديد عناصر المرفق العام التي ظهرت في حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية " بلانكو " عام ١٨٧٣م.

ونظراً لأهمية دراسة موضوع المرفق العام في دراسات القانون الإداري، وأيضاً غموض تعريف المرفق العام وعدم ثباته وتغيره من وقت لآخر فسوف نتناول في هذا المبحث تعريف المرفق العام من الناحية الشكلية والموضوعية، ثم بيان أركانه، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف المرفق العام.

المطلب الثاني: أركان المرفق العام.

المطلب الأول

تعريف المرفق العام

كما قدمنا فإن الفقه الإداري لم ينته إلى تعريف موحد لمفهوم المرفق العام، ويرجع ذلك إلى الخصائص المهمة التي يرى كل فقيه أنها ركن أساسي في تعريف المرفق العام.

ومفهوم المرفق العام في **اللغة:** هو ما يرتفق به ويُنتفع ويُستعان منه كأجهزة النقل والشرب وغيرها ([٧٥])، وقد أعتد بعض الفقه بالجانب الشكلي في تعريف المرفق العام، والبعض الآخر أخذ بالجانب الموضوعي، وقسَّم ثالث من الفقه أخذ بجانب مخَّفف يجمع بين الاتجاهين السابقين وذلك على النحو التالي:

---

[٧٥]) معجم اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول والثاني، الطبعة الثانية، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر، تركيا، ١٩٦٠م، ص (٣٦٢).

أولاً: التعريف الشكلي:

ينظر أنصار هذا التعريف إلى المرفق العام من الناحية العضوية أو الشكلية متمثلاً في الجهة التي تتولى إدارة المرفق العام بأنه هو " كل منظمة عامة تنشئها السلطة الإدارية وتخضع في إدارتها لإشرافها بقصد تحقيق مصلحة عامة" ([٧٦]) وقد عرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) بأنه "منظمة عامة تتمتع بسلطة واختصاص تستهدف إشباع حاجات وخدمات عامة بصورة منظمة ودائمة" ([٧٧]) ومن الأمثلة على هذه المرافق العامة الجامعات والوزارات والمستشفيات ... الخ.

إلا أنه، لا يمكن في كل الأحوال الأخذ بهذا الاتجاه بعد تعريف المرفق العام في أحكام القضاء الاداري المقارن وتحديد النشاط الإداري ليس بالنظر إلى الجهة التي تديره وإنما الجمع بين معايير عدة أخرى، كما أن الأخذ بهذا الاتجاه يؤدي إلى اتساع مفهوم المرافق العامة، مما يدخل فيه مرافق لا تُعد من المرافق العامة، ومثال ذلك إدارة الدولة لأملاكها الخاصة.

ثانياً: التعريف الموضوعي:

يستند أنصار هذا الاتجاه في تعريف المرفق العام، إلى مضمون النشاط الذي يمارسه المرفق، وهو عنصر النفع العام وإشباع الحاجات العامة، فيعرفه الفقيه الفرنسي (دوجي) بأنه "نشاط ينظمه ويتولاه ويشرف عليه الحكام لتحقيق الضمان الاجتماعي" ([٧٨]) أما الفقيه الفرنسي (لوبادير) فيرى أنه " النشاط الذي تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجات ذات نفع عام" ([٧٩]) كما يأخذ بذلك

---

[٧٦]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٣١).

[٧٧]) مشار إليه بمؤلف د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٢٧٤).

[٧٨]) L.Dugit; tmaite de droitConstitonal, ١٩٢١، Zeme. Edi. Tom ٢P.٥٥

[٧٩]) Andre de Laubadere, TmaiteElementraire de droitAdminstating , ١٩٨٤, P.٤٤

الدكتور/ سليمان محمد الطماوي ([80])، وبذلك يكون تعريف المرفق العام وفق وجهة نظر هذا الجانب بأنه نشاط يهدف إلى إشباع حاجات عامة لتحقيق المصلحة العامة.

وقد أُنتقد هذا الاتجاه لأنه يضيِّق من تحديد مفهوم المرافق العامة، فلا يدخل فيه ما يقوم به الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة من ممارسات وأنشطة تحقق النفع العام ([81]).

ثالثاً: التعريف المختلط:

يجمع أصحاب هذا الاتجاه بين الاتجاهين السابقين، ويلقى هذا الاتجاه قبولاً واسعاً من فقهاء القانون الإداري، فيعَّرفه هذا الاتجاه بأنه " مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد غير مستهدفة بذلك سوى تحقيق النفع العام " ([82])، ونحن نؤيد هذا الاتجاه فيما ذهب إليه من الجمع بين الجانبين الشكلي والموضوعي في تعريف المرفق العام ويمكن لنا تعريف المرفق العام بأنه "نشاط تقوم به الإدارة بهدف تحقيق النفع العام".

---

[80]) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص (٣٠٤).

كما عرفه البعض بأنه نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق الصالح العام، د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٥.

[81]) د. عبد المحسن ريان، مبادئ النظام الاداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٣١).

[82]) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٢م، ص (٥٤٥).

المطلب الثاني

أركان المرفق العام

يتميز المرفق العام عن غيره من المشروعات، بأنه مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام، ويظهر عنصر السلطة العامة واضحاً فيه، ويخضع لنظام قانون خاص، وتعد هذه العناصر الثلاثة بمثابة أركان المرفق العام، والتي سوف نتناولها على النحو التالي:

أولاً: النفع العام:

الأصل أن جميع المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة سواء كانت هذه الحاجات مادية مثل السلع التموينية، أو معنوية مثل التعليم والثقافة، فإذا ما تخلف عن أية نشاط صفة النفع العام فلا يُعد مرفقاً عاماً، لذا تُعد المشروعات الاقتصادية التي تنشئها الدولة ليست في عداد المرافق العامة، إلا إذا استهدفت تحقيق النفع العام، كما لا يلزم أن تكون الخدمات التي يؤديها المرفق العام مجانية للقول بأنه مرفق عام، فإذا ما قررت الحكومة فرض رسوم معينة على بعض الأعمال، فلا يعنى ذلك أن هذه المرافق ليست مرافق عامة.

ثانياً: خضوع المرفق لنظام قانوني خاص:

في الغالب يتم تسيير الأعمال الخاصة بالمرافق العامة وخضوعها لنظام قانوني خاص وهو القانون العام، وإن كان في ذلك اختلاف بين الفقه حول اعتباره ركناً للمرفق العام من عدمه والغالب تخضع الإدارة لوسائل القانون العام.

ثالثاً: السلطة العامة:

تكون الإدارة مسؤولة عن هذا المشروع لأنه تابع لها، ولذلك وجب أن يكون لها الكلمة العليا في إدارة وتسيير النشاط من حيث إنشائه أو إلغائه، سواء كانت الهيئة القائمة على إدارته عامة أم خاصة، لأن السلطات الإدارية تظل محتفظة بالإشراف العام والتام على هذه المشروعات.

المبحث الثاني

أنواع المرافق العامة

تتعدد أنواع المرافق العامة، وذلك بالنظر إلى التصنيف الخاص بها، سواء بالنظر إلى نشاط هذه المرافق أو نطاقها المكاني الذي تمارس فيه نشاطها، أو بالنظر إلى استقلالها عن السلطة المركزية، إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة، ومرافق ليست لها شخصية معنوية مستقلة، كما قيل كذلك بتقسيم هذه المرافق من حيث مدى التزام السلطة العامة بإنشائها، فتنقسم إلى مرافق تكون الدولة مجبرة على إنشائها ومرافق تكون لها حرية الإنشاء من عدمه.

وبشأن **تقسيم المرافق العامة حسب استقلالها**، فقد سبق ذكرها قبل ذلك في هذا المؤلف ونحيل إليها لعدم التكرار، أما تقسيم المرافق بحسب **مدى التزام السلطة العامة بإنشائها** إلى مرافق إجبارية ومرافق اختيارية، فإننا سوف نتحدث عن ذلك حال إنشاء المرافق العامة وإلغائها، وسوف نقصر الدراسة في هذا المبحث على تقسيم المرافق العامة من حيث نشاطها، ومن حيث نطاقها المكاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تصنيف المرافق العامة حسب النشاط.

المطلب الثاني: تصنيف المرافق العامة حسب نطاقها المكاني.

المطلب الأول

تصنيف المرافق العامة حسب نشاطها

يمكن تقسيم وتصنيف المرافق العامة، بالنظر إلى نشاطها إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية ومرافق مهنية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

المرافق العامة الإدارية

تُسمى هذه المرافق بالمرافق العامة التقليدية، وينحصر دورها في القيام بأعباء الوظيفة العامة الإدارية التي ظل نشاط الدولة يقتصر عليها حتى بداية القرن العشرين، حيث تنتفي مصلحة الأفراد في مباشرتها، ومن أنواع هذه المرافق الدفاع والأمن والقضاء والتعليم... وغيرها، وتمتاز هذه المرافق بخضوعها تماماً لأحكام القانون العام وأن كانت تلجأ في بعض الأحوال إلى أحكام القانون الخاص استثناءً.

ومما يميز هذه المرافق، قيام الدولة بإدارتها والإنفاق عليها وخضوعها لأحكام الوظيفة العامة، وتُعد أموالها أموال عامة والعقود التي تبرمها عقوداً إدارية، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الناشئة عنها.

الفرع الثاني

المرافق العامة الاقتصادية

تمارس هذه المرافق نشاطاً لا يختلف في طبيعته عن نشاط الأفراد، فهي تمارس نشاطاً اقتصادياً، سواء كان ذلك مالياً أو تجارياً أو زراعياً، من النوع الذي يمارسه الأفراد ([٨٣]) ومن ثم تخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط يضم القانون الإداري باعتبارها مرافق عامة تتقيد بضوابط سير المرافق العامة وتخضع لأحكام القانون الخاص لأنها تمارس نشاطاً اقتصادياً.

وقد ظهرت هذه المرافق مع ظهور الدولة المعاصرة وتدخلها في ممارسة الأنشطة التي كانت مخصصة للأفراد، مثل مرافق تحلية المياه والغاز والكهرباء

---

[٨٣]) د. أنور رسلان، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٢٣١).

والنقل، وقد حققت هذه المرافق نجاحاً ملموساً بسبب بعدها عن الممارسات البيروقراطية والروتين الحكومي الذي تخضع له المرافق الإدارية.

وتضطلع الدولة بتعيين القائمين على إدارة هذه المرافق، وتستخدم امتيازات السلطة العامة وتخضع لأحكام القانون الإداري، وقد تم تمييز المرافق الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية بخضوع الأولى في بعض الأحوال لأحكام القانون الخاص دون الثانية، كما أن هدف إنشاء هذه المرافق - الاقتصادية - تحقيق الربح، بخلاف المرافق الإدارية التي لا تكون أهدافها في هذا المجال.

وفي النظام المصري، تخضع هذه الشركات لأحكام القانون العام، أما الشركات القابضة والتابعة التي حلت محل شركات القطاع العام، فإنها تخضع لأحكام القانون الخاص لأنها ليست من أشخاص القانون العام.

وفي **المملكة العربية السعودية** فقد استبعد النظام مرفق النقل الجوي من تطبيق أساليب الحكومة وتم إخضاع هذا المرفق للإدارة التجارية، طبقاً لنص المادة العاشرة من نظام مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، وبذلك نخلص إلى خضوع المرافق الاقتصادية لكل من القانون العام والقانون الخاص بالقدر الذي يتطلبه كل عمل، بهدف ترك الحرية للمشروع في المرونة اللازمة لتحقيق الربح المطلوب.

وفي مصر فقد اثبت الواقع العملي أن إدارة الدولة للمرافق الاقتصادية يؤدي إلى تحقق الخسائر، وقد أوصي صندوق النقد الدولي ببيع هذه المرافق وخصخصتها لتخفيف الأعباء عن ميزانية الدولة، فتم بيع شركات القطاع العام، إلا أن تنفيذ هذا الأمر أدى الى العديد من الأثار السلبية، منها ما واكب عملية الطرح والبيع من مساوئ فيما يخص تثمين هذه المشروعات وأقامه العديد من القضايا بسبب ذلك، وايضاً دخول شركات أجنبية حلت محل الدولة في إدارة هذه المشروعات، وما نتج عنه من أثار سلبية على العاملين في هذه المشروعات بتسريحهم من عملهم مما أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة.

الفرع الثالث

المرافق المهنية

بدأ تنظيم المهن الرئيسية في الدول من خلال المنتمين لهذه المهن، بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تم تحديد الأهداف غير التجارية أو الصناعية لهذه المهن، وذلك استناداً على هيئة يخولها القانون ممارسة بعض مظاهر السلطة العامة ويتم تشكيلها بالانتخاب من أبناء المهنة، ويكون الانضمام إليها عادة الزامياً لممارستها، ومنها نقابة المحامين والأطباء والصيادلة في مصر وغيرها، حيث تعد هذه النقابات من المرافق العامة وفقاً لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري المصري.

أما في النظام السعودي، فلا تعد الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين أو الغرف التجارية والصناعية من قبيل المرافق العامة، وإنما هي من الأشخاص المعنوية للقانون الخاص.

وتُعد القرارات الصادرة من النقابات في النظام المصري، من قبل القرارات الإدارية التي تخضع للطعن فيها أمام القضاء الإداري، إذا اتصلت هذه القرارات بنشاط المرفق من حيث تنظيم المهنة. أما إذا كانت هذه القرارات تتعلق برعاية المصالح الخاصة بأعضاء المهنة، فإنها تخضع لأحكام القانون الخاص.

المطلب الثاني

تصنيف المرافق العامة حسب نطاقها المكاني

تنقسم المرافق العامة حسب نطاقها الجغرافي، إلى مرافق مركزية لا يحددها إقليم معين في الدولة ومرافق إقليمية تمارس نشاطها داخل إقليم محدد، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

المرافق المركزية:

المرافق المركزية هي المرافق العامة التي تباشر نشاطها في كامل إقليم القطر داخل الدولة، ولا تنحصر في إقليم معين أو محدد، وإنما حال تأديتها لخدماتها تشمل كامل السكان داخل الدولة، ونظراً للأهمية الاستراتيجية لهذه المرافق ومثالها وزارة الدفاع والداخلية وهيئة كبار العلماء والقضاء ومرفق السكك الحديدية بالمملكة ، تكون هذه المرافق في الغالب تابعة للسلطات المركزية لتديرها الوزارات المختلفة سواء بنفسها أو عن طريق فروعها، كما يمكن أن تُدار عن طريق مؤسسة عامة، مثل المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (٤٩) وتاريخ ١٣٩٤/٠٨/٢٠هـ.

الفرع الثاني

المرافق الإقليمية

هي المرافق التي تباشر نشاطها في إقليم محدد داخل الدولة، كالمحافظة أو المدينة، أو الإمارة، وتتولى السلطة المركزية الإشراف عليها ومنها، مرفق الكهرباء والنظافة والصرف الصحي والأسواق والنقل الداخلي، وتبدو أهمية التفرقة بين المرافق الوطنية المركزية والمرافق الإقليمية المحلية من حيث تحديد المسؤولية عن الأفعال الصادرة سواء كانت تتحملها المرافق المركزية أم المحلية.

إنشاء المرافق العامة:

إن إنشاء المرافق العامة يرتبط بحاجة السكان إليها، سواء كان ذلك بإنشاء مشروع أو مرفق لأول مرة أو تحويل مشروع خاص إلى مرفق عام عن طريق التأميم، إلا أنه يعود إلى الجهة الإدارية كامل السلطة التقديرية في إنشاء هذه المرافق من عدمه، إلا في الأحوال التي يتطلب فيها النظام إنشاء المرفق ومنها مرفق الشرطة.

وفي **النظام المصري** تختص السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المرافق العامة سواء كانت قومية أو محلية، طبقاً للمادة (١٧١) من دستور ٢٠١٤، بعد أن كان ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧١.

أما في **النظام السعودي** فقد أُوكل إلى مجلس الوزراء مهمة إنشاء المرافق العامة، وفقاً للمادة (٢٤) من نظام المجلس الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) في ١٤١٤/٠٢/١٣هـ، أما فيما يخص الوحدات المحلية أو الإقليمية، فإن أمر إنشائها في النظام السعودي تُرك لاختصاص الوحدات الإقليمية وذلك كل في دائرة اختصاصه.

تنظيم المرافق العامة:

يعد أمر تنظيم المرافق العامة من اختصاص السلطة التنفيذية " الحكومة " في النظام المصري، كما يختص بذلك مجلس الوزراء في النظام السعودي طبقاً للمادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء والمتضمن سن الأنظمة التي تنظم المرافق العامة، لأن موضوع التنظيم يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية، ولكونها المنوط بها إدارة المرافق العامة عن طريق اللوائح التنظيمية.

إلغاء المرافق العامة:

الأصل أن من يملك سلطة إنشاء المرافق العامة، هو الذي له الحق في إلغائها، وان لم يحدد كل من النظامين المصري والسعودي الجهة المختصة بذلك، فإنه يمكن الرجوع إلى القاعدة السابعة بأن من أنشأ المرفق العام له حق إلغائه، إذا اقتضت الحاجة لذلك ولا يجوز التعويض عن قرار إلغاء المرفق.

المبحث الثالث

المبادئ التي تحكم المرافق العامة

تعد المرافق العامة ـ بحق ـ ذات أهمية كبيرة للأفراد، نظراً لأنها المنوط بها على النحو الذي نص عليه النظام بإشباع الحاجات الهامة واليومية للأفراد.

ونظراً لأهمية هذه المرافق، وتحقيقاً لقواعد العدالة والمساواة ودوام تأدية الخدمات، فإن هذه المرافق تخضع لعدد من المبادئ أو الضوابط، بهدف تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها، وهو إشباع الحاجات العامة، وكفالة المساواة والتجانس بين هذه المرافق.

لذا تخضع المرافق العامة سواء كانت إدارية أو صناعية أو تجارية، ومهما كان النظام الذي يحكمها أو نشاطها أو مداها الإقليمي أو طرق إدارتها لعدد من المبادئ، وهي مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والمساواة أمام المرافق العامة، وقابلية المرفق العام للتعديل والتطوير إذا أقتضى الأمر، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.
المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
المطلب الثالث: مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتطوير.

المطلب الأول

مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد

يُعد الهدف الأساسي من إنشاء وإحداث المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة لأن المنتفعين من هذه المرافق والمتعاملين معها قد رتَّبوا حياتهم وأمورهم اليومية عليها، لذا لزم أن تعمل هذه المرافق بانتظام واستمرار وبدون توقف أو انقطاع، لأن في توقفها أو انقطاعها عن أداء الخدمة العامة المنوطة بها إضراراً بالأفراد المنتفعين بها، فليس للمرفق العام الحق في التوقف عن

الأعمال التي يضطلع بها إلا إذا كانت هناك حالة من حالات الضرورة التي تؤدي الى ذلك، أو أن الجهة الإدارية قررت توقف أو إلغاء هذا المرفق لأسباب معقولة.

وقد ذهب بعض فقه القانون الإداري إلى القول " إن هذا المبدأ قد فرض نفسه بهذه الصورة حتى غدا من المبادئ العامة للقانون التي لا تحتاج إلى النص عليها في الدستور أو قانون أو لائحة، فإن نُص عليه، فإن الأمر لا يعدو أن يكون نصاً مقرراً لا منشأ" ([٨٤]).

ولضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد تكفل الدولة لهذه المرافق توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرفق وأيضاً توفير الموظفين العموميين القائمين بإدارته واحقية المرفق في استعمال امتيازات السلطة العامة بهدف إشباع الحاجات العامة على النحو الأمثل.

وانطلاقاً من هذا المبدأ ـ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد ـ ولضمان تحقيق هذه الغاية، تم تقييد حق الموظف العام في الإضراب عن العمل في المرافق العامة أو تنظيم هذا الحق، وايضاً تنظيم حقه في الاستقالة، وعدم جواز الحجز الإداري على أموال وموجودات المرفق العام، وأنه حال حدوث ظروف طارئة تخل بالتوازن المالي للعقد الإداري المبرم بين الإدارة والمتعاقد معها تلزم الإدارة بتعويض المتعاقد لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري ولضمان سير المرفق العام وعدم توقفه، ونظراً لأهمية هذه الأمور سوف نتناولها بالبيان وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الإضراب عن العمل.

الفرع الثاني: تنظيم الاستقالة.

الفرع الثالث: الظروف الطارئة.

الفرع الرابع: الحجز على أموال المرفق.

الفرع الخامس: نظرية الموظف الفعلي.

---

[٨٤]) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص٢١٤.

الفرع الأول

الإضراب عن العمل

إن **الإضراب يعني** امتناع الموظف مؤقتاً عن العمل مع تمسكه بالوظيفة، وبهدف الاحتجاج على بعض الأعمال، أو الحصول على بعض الأمور المتعلقة بالعمل، ولا يُخفى ما للإضراب من آثار خطيرة علي الاقتصاد، بسبب عنصر المفاجأة الذي يؤدي إلى إعاقة المرفق العام عن أداء رسالته بطريقة دائمة ومنتظمة ([٨٥])، وبذلك فإن إضراب الموظف ـ الموظفين ـ عن العمل سواء كان مؤقتاً أو دائماً، يتعارض مع المبادئ الأساسية المقررة في النظام الإداري بشأن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وأحياناً ما يستخدم ذلك في كثير من الأحوال لتحقيق أغراض سياسية وطائفية ([٨٦]).

ونظراً لما ينطوي عليه الإضراب عن العمل من آثار سلبية خطيرة على الدولة والمرفق العام، فقد تدخلت العديد من النظم القانونية في الدول المختلفة لتحريمه بصورة مطلقة ولتجريم من يقوم به أو يدعوا له ومعاقبته، والبعض الآخر من الدول وضعت ضوابطاً وشروطاً لتنظيم الإضراب باعتباره حق للموظف، مثل إبلاغ السلطات الأمنية والإدارة قبل حدوثه وتحديد وقته ومدته، مع الاستمرار في العمل حال الإضراب وتأمين الحد الأدنى من الخدمة، وغيرها من الضوابط التي تحد من جسامة الاضراب على المرفق العام ومنع إغلاق أبواب المرفق.

وفي **المملكة العربية السعودية**، فان المنظم قد حرم إضراب الموظفين في المرافق العامة ،وذلك في المادة (٨/٢٠٩) من اللائحة التنفيذية للموارد

---

[٨٥] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرفق العام، القاهرة، ١٩٧٥م، ص (٨٤).
كما عرف بعض الفقه الإضراب بأنه " الامتناع العمدي الجماعي المؤقت عن القيام بالعمل وبغير نية ترك الوظيفة بشكل نهائي من اجل تحقيق مطالب مشروعة للمُضربين "
د. رجب محمود أحمد، محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص١١٨.

[٨٦] د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٢٨٩).

البشرية الصادرة عام ١٤٤٠هـ ،بالقول يحظر على الموظف ما يأتي " إعاقة سير العمل أو الإضراب عن العمل أو التحريض عليهما" ،كما وردت نصوص متفرقة تؤكد تحريم الإضراب ،منها ما نص عليه الأمر الملكي رقم ١٧/٢/٢٣/٢٦٢٩ بتاريخ ١٣٧٥/١١/٠٢هـ، حيث ورد نص المادة الأولى بأنه " يُحظر على مستخدمي وعمال الشركات ذوات الامتياز وكذا مستخدمي وعمال المؤسسة الخاصة التي تباشر نشاطاً ذا منفعة عامة أو تقوم بتنفيذ مشروع عام لحساب الحكومة، أن يترك العمل أو يتوقف عنه .... ويجازي المخالف بالسجن ..." وبذلك قطع النظام السعودي في تحريم الاضراب في المرافق العامة.

أما في **النظام المصري**، ورد تجريم الإضراب في المرافق العامة في قانون العقوبات ومنها المواد (١٢٤ أ) و (١٢٤ ج) وقد نص في الدستور المصري الجديد لعام ٢٠١٤م في المادة (١٥) علي ان " **الإضراب السلمي حق ينظمه القانون**" وسبب ذلك انضمام مصر إلى المعاهدة الدولية للحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦م والمصادق عليها من مجلس الشعب ورئيس الجمهورية في ١٩٨١/١٢/٠٨م والتي تقرر حق الإضراب، ونهيب بالمشرع المصري تنظيم هذا الحق ووضع الضوابط القانونية لاستعماله، خاصة بعد ما انتشر في الآونة الأخيرة شيوع الإضراب بصورة كبيرة في العديد من القطاعات والمرافق العامة بهدف تحقيق مكاسب سياسية وطائفية، إذ أن هذا الأمر قد يؤدي الى معاقبة الموظف جنائياً وتأديبياً.

الفرع الثاني

تنظيم الاستقالة

الاستقالة تعني (تعبير الموظف عن إرادته الصريحة (كتابة) ورغبته في ترك العمل في الإدارة، ولا ينتج هذا التعبير أثره إلا بموافقة الإدارة ومن تاريخ هذه الموافقة)

([87])، ويجب أن يكون طلب الاستقالة ـ المكتوب ـ صادراً عن إرادة حرة غير مشوبة بأي عيب من عيوب الرضا التي تكون سبباً في دفع الموظف إلى تقديم استقالته.

وعلى ذلك يحق للموظف العام ترك عمله متى شاء ولا يجبر على الاستمرار في العمل دون رضاه، وتؤكد الاستقالة رغبة الموظف في إنهاء الرابطة الوظيفية التي تربط بينه وبين الدولة، إلا أن خدمته لا تنتهي إلا بصدور قرار من الجهة الإدارية المختصة صراحة أو ضمناً بقبول هذه الاستقالة وذلك لضمان عدم تأثر المرفق العام واستمراه في تأدية الخدمة.

ولهذا، فقد نظمت التشريعات المختلفة الخاصة بالموظفين العموميين تنظيم إجراءات الاستقالة، وألزمت الموظف العام بالاستمرار في أداء العمل إلى حين قبول الاستقالة، وهذا ما نص قانون الخدمة المدنية المصري الأخير رقم ٨١ لعام ٢٠١٦م في المادة (١٦٩) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على أنه " للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابةً ولا تنتهي خدمته إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من تفوضه لقبول الاستقالة ".

كما تضمن القانون في المادة (١٧١) من اللائحة وجوب البت في طلب الاستقالة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمها وإلا عُدت مقبولة بحكم القانون إلا إذا كانت الاستقالة مقرونه بشرط أو قيد، ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل على ألا تزيد مدة الإرجاء على ثلاثين يوماً بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها، ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة.

أما في **المملكة العربية السعودية** فقد نُظم موضوع استقالة الموظف العام في المواد من (٢١٠) حتى (٢١٧) من لائحة الموارد البشرية الصادرة عام ١٤٤٠هـ، وقد حددت هذه اللائحة الاستقالة وفق الأحكام الآتية:

---

[87]) د. نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٦م، ص (٧٧).

- تكون الاستقالة مكتوبة وتُقدم إلى الرئيس المباشر قاطعة على رغبة الموظف في ترك العمل في المرفق العام.

- لا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة ويجب أن يستمر الموظف في أداء عمله، ويفهم من ذلك وجوب أن يكون قرار قبول الاستقالة أو إرجاء البت فيها كتابةً.

- يجوز للوزير المختص خلال المدة السابقة - ٣٠ يوماً - أخطار الموظف بإرجاء قبول استقالته مدة لا تزيد على ستين يوماً من التاريخ المحدد بالاستقالة.

ولا يجوز قبول الاستقالة من الموظف العام إذا كان مُحال الى التأديب أو التحقيق بسبب ارتكاب مخالفة، كما لا يجوز للموظف الرجوع في استقالته أو طلب الإحالة على التقاعد المبكر إلا بعد موافقة الوزير المختص وبشرط أن تتم هذه الموافقة قبل التاريخ المحدد لتركه العمل ([٨٨]).

ولا يخفى أن القانون المقارن والسعودي قد اقرا قانونية أعمال **الموظف الفعلي** دون أن يتوافر فيه الصفة الرسمية بشأن قرار تعينه، فالأصل أن من ينتحل صفة الموظف العمومي يعتبر مرتكباً لجريمة ويعاقب عنها جنائياً ومن ثم عدم صحة أعماله وتصرفاته من الناحية الإدارية، إلا أن ذلك يُجافى العدالة في بعض الأحوال مثل الثورات والحروب ،وأن من شأن ذلك التأثير على قاعدة استمرار عمل المرفق العام بانتظام، مما أدى بمجلس الدولة الفرنسي الى ابتداع نظرية الموظف الفعلي لإضفاء الشرعية على أعماله استناداً الى الوضع الظاهر، وقد تبنى مجلس الدولة المصري وديوان المظالم السعودي هذه النظرية.

---

[٨٨]) راجع تفصيلاً د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٢٤٩).

الفرع الثالث
الظروف الطارئة ([89])

قد يؤدي حدوث الظروف الطارئة إلى التأثير على مبدأ استمرار المرفق العام بانتظام واضطراد، إذا حدثت أثناء تنفيذ المشروع ظروف طارئة تؤدي إلى قلب اقتصادات العقد وتجعل تنفيذه مرهقاً على المتعاقد وليس مستحلاً.

ويرجع أساس هذه النظرية إلى فكرة العدالة المجردة والتي هدفها تحقيق المصلحة العامة، وكان تطبيق هذه النظرية في حكم مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٦م في قضية غاز (بوردو) ([90]).

فإذا حدثت ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند إبرام العقد تؤدي إلى أن يكون استمرار في تنفيذ العقد مرهقاً، مما يؤدي إلى وقف التنفيذ لحين انتهاء هذه الظروف الطارئة، إزاء ذلك حكم القضاء الإداري الفرنسي والمصري والسعودي بالتزام المتعاقد بالاستمرار في التنفيذ مع تعويضه من الجهة الإدارية استناداً على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ولإشباع الحاجات العامة.

وقد استقر القضاء والفقه المصري على الأخذ بهذه النظرية، فقد قُضى بأنه "متى توافرت هذه الشروط مجتمعة، التزمت جهة الإدارة بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من خسائره ضماناً لتنفيذ العقد على الوجه الذي يكفل حُسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد" ([91]).

---

[89]) راجع تفصيلاً د. حسان هاشم أبو العلا، الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد ٥٣، ٢٠١٣م.

[90]) راجع تفصيلاً قضية شركة غاز (بوردو)، مؤلف د. حمدي العجمي، مرجع سابق، ص (٢٥٣) وما بعدها.

[91]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٥٩٥٥ س ٤٣ ق جلسة ٢٠٠١/٠٥/٠٨م.

كما أخذ القضاء الإداري السعودي في العديد من أحكامه بنظرية الظروف الطارئة، حيث قضى بأنه " تعرف هذه النظرية بأنها كل حادث عام لاحق على تكوين العقد غير متوقع الحصول عند التعاقد ينجم عنه اختلال بين المنافع ... ويصبح تنفيذ المدين أو الملتزم لالتزامه مرهقاً له إرهاقاً شديداً ويتهدده بخسارة فادحة تخرج عن الحد المألوف... " (٩٢).

ويُعد من الظروف الطارئة غير المتوقعة تغيير الأسعار في المواد الأولية البترولية ومصروفات الجمارك والنقل والثورات والحروب وغيرها العديد من الحالات التي تدخل في الظروف الطارئة.

الفرع الرابع

الحجز على أموال المرافق العامة

لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد قررت النظم القانونية وأحكام القضاء عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة، وحمايتها جنائياً ومدنياً، وعدم جواز تملكها بالتقادم، لأنه في إجازة ذلك توقف سير المرافق العامة، كما أن نظام الحجز قُرر للدائن على أموال المدين خوفاً من الإعسار، والدولة يتوافر فيها قرينة الثراء وليس الإعسار، لذلك قُرر عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة.

وفي مصر استقر الأمر على أن أموال المرافق العامة الإدارية والاقتصادية التي تخضع للإدارة المباشرة أو المرافق العامة التي يشرف عليها شخص خاص أو تلك التي تُدار بطريق عقد التزام المرافق العامة، تُعتبر في جميع الأحوال أموالاً عامة لا يجوز الحجز عليها استناداً لمبدأ استمرار سير

---

٩٢) حكم ديوان المظالم رقم ٢٨/أ/٣ لعام ١٤٢٢هـ في القضية رقم ١/١٢/ق لعام ١٤٢١هـ غير منشور.

المرافق العامة بانتظام واضطراد ([93]) ،كما لا يجوز رهنها ولا تقرير حق خاص عليها ولا امتلاكها بوضع اليد المكسب للملكية أو تقرير حق عيني عليها ، وفي النظام السعودي، لا يجوز توقيع الحجز على أموال المرافق العامة لتعارض ذلك مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإشباع الحاجات العامة.

الفرع الخامس

نظرية الموظف الفعلي

الموظف الفعلي هو الشخص الذي صدر قرار معيب بتعيينه في وظيفة معينة، أو لم يصدر قرار أصلا بذلك، أو كان موظفاً وزالت عنه هذه الصفة لأي سبب من الأسباب ([94]) ويمكن لنا تعريف الموظف الفعلي بأنه " الشخص الذي يمارس الوظيفة العامة بالمخالفة للأنظمة " ويكون هذا الشخص غير صالح لشغل الوظيفة العامة وتحمل أعبائها ومسؤوليتها، مما يترتب عليه في الأصل عدم مشروعية هذه الأعمال لصدورها من غير مختص بإصدارها.

والأصل يقتضي الحكم ببطلان الأعمال والتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي أو عدم نفاذها لصدورها من غير مختص بإصدارها أو زوال صفة الموظف العام عنه، إلا أن هذه القاعدة تجافي العدالة واستقرار المراكز القانونية ومقتضيات سير المرافق العامة بانتظام واضطراد مما يتطلب معه استثناءً الاعتداد بالأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي والحكم بصحتها ([95]).

---

[93]) حكم قاضي الأمور المستعجلة بمحكمة القاهرة، مشار إليه بمؤلف د. عبد المحسن عمار، مرجع سابق، ص (١٥٢).

٢٠) د. عبد المجيد سليمان، القانون الإداري، القسم الأول، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، دار الثقافة العربية، ٢٠٠١م، ص (٤١٧).

[95]) ومن التطبيقات القضائية لنظرية الموظف الفعلي، الحكم الصادر بصحة الأعمال التي قام بها المواطنون العاديون بعد هروب السلطات الإدارية المختصة أثناء الاحتلال الألماني لفرنسا عام ١٩٤١م، بعد أن ترك الموظفون وظائفهم خوفاً من الألمان، وقام بها بدلاً منهم بعض الأهالي فأعتبر القضاء الفرنسي تصرفاتهم صحيحة رغم كونهم

وقد أخذ القضاء الإداري المصري بنظرية الموظف الفعلي وقضى بأن الموظف الذي يستمر في الخدمة بعد بلوغ سن التقاعد دون امتداد خدمته قانوناً، يُعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفاً فعلياً ([96]) وقد أخذ النظام السعودي بذلك واعتبر تعيين موظف في إحدى الوظائف العامة دون بلوغه السن النظامية مستمراً في عمله طبقاً لنظرية الموظف الفعلي وتُعد الأعمال الصادرة منه صحيحة استثناءً من القاعدة العامة بهدف ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وقد أخذ نظام الخدمة المدنية السعودي واللائحة التنفيذية للموارد البشرية بنظرية الموظف الفعلي حالة تعيين العامل دون السن النظامية واكتشاف أمره قبل إكماله السن، ويُعد ما قبضه مكافأة نظير عمله، وكذلك ثبوت تعين الموظف بطريق الغش، والانتهاء إلى صحة أعماله استناداً إلى نظرية الموظف الفعلي ([97]).

وطبقاً لنص المادة الثامنة من لائحة انتهاء الخدمة في النظام السعودي، يتضح الأخذ بنظرية الموظف الفعلي بوضوح، إذ قررت هذه المادة أنه إذا استمر الموظف في العمل بعد السن النظامية للتقاعد بدون سبب نظامي أي صدور قرار بمد الخدمة من السلطة المختصة، وأيضاً الموظف الذي يُقضي بإنهاء خدمته بناء على جرم، في الفترة بين الحكم الصادر بإنهاء الخدمة الى صدور القرار التنفيذي، فيعتبر في حكم الموظف الفعلي، طبقاً للمادة (٢٢٢) من لائحة الموارد البشرية، مما يؤكد أخذ النظام السعودي بهذه النظرية.

غير مختصين، ثم صدر مرسوم بقانون ١٩٤٤/١٠/٠٩م بتنظيم تصرفات حكومة (فيشى)على أساس سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٤٠٦).

[96]) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٩٩٩/٠١/٠٩م، ص (١٣٣).

[97]) د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، ٢٠٠٩م، ص (٢١١).

المطلب الثاني

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

يُعد مبدأ المساواة بصفة عامة من المبادئ الأساسية التي أكدتها الأديان السماوية ونصت عليها الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان وتضمنتها مواد الدساتير، وقد قال الله تعالى " يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ" (٩٨) وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " يا أيها الناس إن ربكم واحد وإن أباكم واحد، ألا لا فضل لعربي على عجمي، ولا لعجمي على عربي، ولا لأحمر على أسود، ولا لأسود على أحمر إلا بالتقوى" (٩٩) ومفهوم ذلك تساوي جميع الأفراد في الحقوق والواجبات إذا تماثلت مراكزهم، لأن جميع الأفراد أمام القانون سواء.

أولاً: مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

يُقصد بهذا المبدأ المساواة بين سائر المنتفعين بخدمات المرفق العام، سواء كانت حقوقاً أو التزامات، وليس لإدارة المرفق التفرقة بين هؤلاء المنتفعين بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو اللون أو العقيدة، سواء كانت هذه المرافق إدارية أو اقتصادية أو خدمية وأياً كانت طريقة إدارتها أو نطاق نشاطها.

ويقصد بالمساواة أمام المرافق العامة، المساواة القانونية النسبية وليس المساواة الحسابية المطلقة (١٠٠) إذا تماثلت المراكز القانونية والشروط المطلوبة للاستفادة من خدمات المرفق وتحمل أعباء وتكاليف هذا الانتفاع.

---

[٩٨]) الآية (١٣) سورة الحجرات.

[٩٩]) رواه البيهقي في إسناده الترغيب والترهيب من الحديث الشريف، تأليف الامام الحافظ زكي الدين المنذري، ضبط أحاديثه وعلق عليه مصطفى محمد عمارة، جـ ٣، دار الفكر، ص (٦١٣).

[١٠٠]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١١٥).

ثانياً: الضوابط الخاصة بمبدأ المساواة:

قد تلجأ الجهة الإدارية إلى بعض الأمور النظامية، والتي يتضح منها الإخلال بمبدأ المساواة إلا أنها في حقيقتها لا تعد كذلك، ومن هذه الأمور الآتي:

أ) **استثناء بعض فئات المنتفعين من الشروط العامة المتعلقة بالانتفاع بالنشاط**، ومثال ذلك إعفاء الأيتام أو الفقراء من بعض الرسوم الدراسية أو تخصيص نسبة محددة من بعض الوظائف لفئات معينة مثل أبناء الشهداء أو ذوي الاحتياجات الخاصة. كل ذلك لا يُعد إخلالاً بمبدأ المساواة، ومرجع ذلك عدم التساوي في المراكز بين هؤلاء وباقي المنتفعين والمتعاملين مع المرفق.

ب) **السلطة التقديرية المقررة للمرافق العامة**، تُعد من القواعد التي نص عليها النظام، ويحق للمرافق العامة استعمال سلطتها التقديرية حال مباشرة نشاطها وإشباع الحاجات العامة، والهدف من إقرار هذه القاعدة اختيار أفضل العناصر المرشحة للحصول على الخدمات أو تولي الوظائف العامة مثل الشروط الواجب توافرها في رجال الشرطة والقضاء وغيرهما.

ثالثاً: جزاء مخالفة مبدأ المساواة:

وإزاء هذه السلطة - التقديرية - للجهات الإدارية، أقر النظام للأفراد الطعن في هذه القرارات بدعوى الإلغاء أو التعويض أو بهما معاً، أمام القضاء الإداري استناداً لإخلالها بمبدأ المساواة وإساءه استعمال السلطة ([١٠١]) وهذا ما تم النص عليه في المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الجديد الصادر في ١٤٢٨هـ.

---

[١٠١]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة ١٩٦٦/٠١/٠١م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، جـ ٣، ١٩٨٤م، ص (٢٢٢٢).

ويتطلب القضاء الإداري للحكم بالتعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب عدم المساواة أمام المرافق العامة، توفر ركن الخطأ والضرر وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر.

المطلب الثالث

مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتطوير

يُقصد مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتطوير، تدخل الإدارة في أي وقت لإجراء تغيير أو تعديل في المرافق العامة، سواء من حيث نشاطها أو أساليبها أو طرق إدارتها، دون أن يؤثر في استعمالها لهذا الحق إلا اعتبارات الصالح العام ([١٠٢]).

ومن المعلوم، أن الإدارة حال مباشرة نشاطها وإدارتها للمرافق العامة يكون ذلك وفق الأنظمة واللوائح، ولذلك يصبح من الضروري أن تكون هذه الأنظمة وتلك اللوائح مناسبة لطبيعة النشاط الذي يُؤدى مواكباً للتطور محلياً ودولياً، الأمر الذي يؤدي إلى تطور طريقة إدارة هذه المرافق وإشباع الحاجات العامة.

لذلك يكون دائماً للجهات الإدارية إجراء التعديلات التي تراها مناسبة وفق النظم واللوائح التي تحكم المرفق العام، وكذلك طريقة إدارته، ومثال ذلك تعديل نظام تسجيل الشركات، وتسجيل الطلاب بالجامعات السعودية واستعمال الوسائل الحديثة في التواصل مثل (الانترنت) والفاكس وغيره.

وقد نص الدستور المصري في المادة (٥٣) على ترتيب جزاء جنائي في حالة التمييز بين المواطنين بـ" المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، ...التمييز والحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون ..."

[١٠٢]) د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٠٧).

القيود الواردة على حق الإدارة في تعديل وتطوير المرافق العامة:

إذا كان حق الإدارة في تعديل المرافق العامة من القواعد المستقرة في القضاء والفقه، فإنه يجب على الإدارة أن تُراعي - حال قيامها بالتعديل - الأوضاع النظامية المطلوبة لذلك، وألاَّ يكون ذلك بأثر رجعي، حتى لا يتعارض ذلك مع المراكز القانونية المكتسبة والمستقرة للأفراد المتعاملين مع المرفق، وأن يكون هناك مبرر لهذا التعديل، مثل تغيير الظروف السياسية أو الاقتصادية أو التقدم العلمي ... الخ.

دون أن يكون للمتعاملين مع المرافق العامة حق الادعاء بأن لهم مراكز قانونية مكتسبة سابقة للتعديل أو التطوير الذي تجريه الإدارة على المرفق، والذي غايته وهدفه الصالح العام والذي هو بدوره يتطور كلما أقتضي الامر ذلك، مع الوضع في الاعتبار أنه إذا ما ترتب على ذلك الإخلال بالتوازن المالي للعقد - إذا كان الامر يتعلق بعقد - أن يتم تعويض المضرور نتيجة هذه الأعمال بإعادة التوازن المالي للعقد.

المبحث الرابع

طرق إدارة المرافق العامة

تعد السلطة المختصة التي أنشأت المرفق هي صاحبة الحق في اختيار طريقة إدارته، وتتنوع طرق إدارة المرافق العامة بالنظر إلى: أهمية المرفق وما يمثله من أهمية استراتيجية وتأثير الاعتبارات السياسية والاقتصادية السائدة في النظام السائد للدولة، ومدى حاجة الأفراد أو عزوفهم عن الاستثمار في هذه المجالات من عدمه حسب نوع النشاط.

وبناء على هذه الاعتبارات السابقة يتم تحديد وسيلة إدارة المرفق العامة، والتي تتمثل في طرق أربع هي: الإدارة المباشرة، وإدارة المرفق بطريق عقد التزام المرافق العامة، وأسلوب الهيئة العامة، والاقتصاد المختلط، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الإدارة المباشرة.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة.

المطلب الثالث: التزام المرافق العامة.

المطلب الرابع: الاستغلال المختلط.

المطلب الأول

الإدارة المباشرة

يُعد أسلوب الإدارة المباشرة (الاستغلال المباشر) الطريقة التقليدية في إدارة المرافق العامة لظهورها قبل غيرها من طرق إدارة المرافق العامة، وطبقاً لهذه الطريقة تقوم الدولة بنفسها وتحت رقابتها وإشرافها مستخدمة أموالها وموظفيها وامتيازات السلطة العامة بإدارة هذه المرافق وإشباع الحاجات العامة.

وتُعد هذه الوسيلة الطريقة المعتمدة لإدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الدفاع والأمن والصحة والتعليم وغيرهم، ويرجع السبب في ذلك الي:

١- أهمية المرفق سياسياً واقتصادياً وما يتعلق بكيان الدولة وأمن مواطنيها.
٢- عزوف الأفراد عن الاستثمار في هذه المرافق لانعدام أو انخفاض عنصر الربحية العائدة عن إدارة المرفق.
٣- عدم قدرة الأفراد والشركات الخاصة عن إدارة هذه المشروعات سواء من الناحية المالية أو الإدارية.

ويمكن إدارة المرافق العامة الاقتصادية بأسلوب الإدارة المباشرة كالهاتف والسكك الحديدية، كما يمكن أن تلجأ إليه المرافق المحلية في إدارة بعض مرافقها البلدية بهدف تحقيق الربح، لتسد به عجز موازنتها، ويتوقف نجاح هذه المرافق على إجراءات مباشرة نشاطها والتخفيف من المعوقات الإدارية ورفع كفاءتها الإنتاجية، رغم توفر المقدرة المالية والفنية للمرافق التي تدار بالاستغلال المباشر.

النتائج المترتبة على إدارة المرافق العامة بأسلوب الإدارة المباشرة:

١- تخضع المرافق العامة الإدارية التي تُدار بهذا الأسلوب لقواعد القانون العام فيما يتعلق بسيرها وموظفيها وميزانيتها ومصروفاتها ومنازعاتها، فالدولة في هذا الأسلوب هي صاحبة الكلمة الأخيرة في تسيير جميع شؤون المرفق العام ([١٠٣])، وتتمتع أموال المرفق بالحماية القانونية التي أسبغها النظام للمال العام.
٢- إن مراكز المنتفعين إزاء المرافق العامة الإدارية، تكون دائماً مركزاً قانونياً تحكمه القوانين واللوائح المتعلقة بتلك المرافق، ومن ثم كل من توافرت فيه الشروط المطلوبة حق له مطالبة المرفق باقتضاء الخدمة ([١٠٤]).

---

[١٠٣]) د. محمود عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٦٦٤).
[١٠٤]) د. حمدي العجمي، القانون الإداري ....، مرجع سابق، ص (٢٦٣).

الانتقادات الموجهة لهذا الأسلوب:

١-يؤدي هذا الأسلوب إلى انتشار البيروقراطية والمتمثل في اتباع الأساليب والإجراءات الحكومية الروتينية مما يحد من الابتكار والإبداع وسرعة تقديم الخدمات.

٢-الخضوع للإجراءات المالية المعقدة في حال الإنفاق لكثرة المراقبة وتعددها مما يؤدي إلى عدم تطور المرفق.

٣-تأثر المرافق العامة التي تُدار بهذا الأسلوب للأهواء والاعتبارات السياسية.

وإزاء ذلك ورغبة من الدولة في التخفيف من حدة هذا الأسلوب، فإنه يتم تطبيق برامج الخصخصة للعديد من هذه المرافق مثل الشركة القابضة لمصر للطيران وشركة الاتصالات السعودية.

المطلب الثاني

المؤسسة العامة

المؤسسة العامة هي شخص يتمتع بالشخصية المعنوية، وتنشئها الدولة لإدارة مرفق عام، ويمنحها القانون قدراً كبيراً من الاستقلال المالي والإداري مع الخضوع لرقابتها وإشرافها. ويمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها "مرفق عام يُدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية" (١٠٥) وقد أخذ النظام المصري بهذا الأسلوب لإدارة المرافق العامة، وفقاً لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣م.

وفقاً لهذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة، يكون للهيئة العامة الاستقلال المالي والإداري، ويكون لها الحق في قبول الهبات والوصايا التي تحقق

---

(١٠٥) د. سيلمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣٣٩).

أغراضها، كما أنها تتمتع بأهلية قضائية مستقلة، وتتحمل المسؤولية عن أعمالها الضارة ويّعتبر موظفوها موظفين عموميين وقراراتها قرارات إدارية ([106])، وبذلك يتضح أنه يجب توافر العناصر الآتية لوجود المؤسسة العامة:

١- أن يوجد مرفق عام تتم إدارته وفق أسلوب المؤسسة العامة.

٢- تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية المستقلة.

٣- تتقيد المؤسسة العامة بمبدأ تحقيق الأهداف وهو إشباع الحاجات العامة.

٤- خضوع المؤسسات العامة لنظام الوصاية الإدارية رغم تمتعها بالاستقلال.

٥- خضوع المؤسسة العامة لأحكام القانون العام.

وتُطبق هذه الطريقة على المرافق التي تؤدي خدمات للأفراد والمرافق الاقتصادية ذات النشاط التجاري والصناعي والزراعي والمالي والاجتماعي ([107])، ومن أمثلتها في النظام المصري هيئة الإذاعة والتلفزيون، وهيئة قناة السويس والهيئة العامة للإصلاح الزراعي، أما في النظام السعودي فمنها مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، البنك المركزي السعودي، وهيئة حقوق الإنسان، وهيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، وهيئة السوق المالية وغيرها.

مميزات أسلوب المؤسسة العامة:

١- تحرير المرفق العام الذي يّدار بأسلوب الهيئة العامة من التقيُّد بالنظم الإدارية المطبقة في النظام الحكومي.

٢- تخفيف العبء عن كاهل الإدارة المركزية، نظراً لاستقلال المؤسسة العامة بإدارة شؤونها.

٣- إبعاد المؤسسات عن التأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا.

٤- يساعد هذا الأسلوب على تلقي الهيئات العامة للتبرعات لاستقلالها مالياً، كما يؤدي هذا النظام إلى رفع كفاءة الموظفين العاملين فيها.

---

[106]) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص (٢٢٦).

[107]) د. عبد المحسن ريان، مبادئ القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٤٣).

مساوئ أسلوب المؤسسة العامة:

١-صعوبة الرقابة على هذه المؤسسات العامة نظراً لاستقلالها المالي والإداري.

٢-يؤدي استقلال هذه المؤسسات إلى وحدة كيان الدولة الإداري، وقد يؤدى ذلك الى إساءة استعمال السلطة وتعدد المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً واحداً مما يؤدي إلى التضارب بينها.

وتخفيفاً لهذه المساوئ، يحرص المشرع على إخضاع هذه المؤسسات للوصاية الإدارية والحاقها بوزارة أو جهة حكومية، لإتمام عملية الرقابة، ويتحقق ذلك من خلال اشتراك العاملين في الوحدات المركزية في مجالس إدارات هذه المؤسسات.

المطلب الثالث

التزام (امتياز)المرافق العامة

تُعد إدارة المرفق العام بواسطة عقد الامتياز أحد الطرق لإدارة هذه المرافق عن طريق أشخاص القانون الخاص، والامتياز هو عقد إداري يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص - فرداً أو شركة - تشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة، على مسؤوليته وبواسطة عماله وأمواله، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق العام أو مقابل مبلغ معيَّن تدفعه الإدارة ([١٠٨]).

وبذلك يكون عقد التزام المرافق، عقداً مبرماً بين الدولة وبين أحد أشخاص القانون الخاص سواء كان فرداً أو شركة، وأن محله مرافق اقتصادية تدر ربحاً، فلا يصلح أن يكون منصباً على المرافق العامة الإدارية لانتفاء الربحية.

---

[١٠٨]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٢م، ص (١٣٣٨).

ومن الأنشطة التي تُدار بهذا الأسلوب عقد امتياز استثمار الثروات الطبيعية والغاز والكهرباء والنقل، والتي يحصل فيها المنتفع على مُقابل نقدي نظير إدارة هذا المشروع، ويهدف هذا العقد إلى التوفيق بين اعتبارات الصالح العام والمتمثلة في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد والمحافظة على مصلحة الملتزم (المتعاقد مع الدولة) والذي يهدف إلى تحقيق الربح.

وقد حدث خلاف في الفقه حول تحديد **الطبيعة القانونية لعقد التزام المرافق العامة**، فقد ذهب رأي في الفقه إلى القول بأن عقد التزام (امتياز)المرافق العامة عقد من عقود القانون المدني، وقد أُنتقد هذا الرأي لتجاهله لطبيعة هذا العقد وهي أداء الخدمة العامة، أما الرأي الثاني فقد ذهب إلى القول بأن هذا العقد هو عمل قانوني مركب ذو طبيعة تعاقدية وطبيعة لائحية، وأن الأولى (التعاقدية) تتعلق بمدة العقد والمزايا المالية للملتزم ، أما الطبيعة اللائحية فتتمثل في الشروط الاستثنائية غير المألوفة التي تحكم العقود الإدارية، ونحن نرجح الأخذ بهذا الرأي فيما ذهب إليه.

وقد نص الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤م على القواعد الخاصة بمنح عقود الامتياز في المادة (٣٢) بانه لا يجوز منح امتياز إلا بموجب قانون، أما النظام السعودي فقد نص في المادة (١٥) من النظام الأساسي للحكم على أنه " لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بموجب نظام" وذلك نظراً لأهمية هذه العقود على ثروات البلاد الطبيعية.

الآثار المترتبة على عقود الالتزام:

إذا انعقد عقد الالتزام صحيحاً مستوفياً لشروطه، ترتبت عليه الآثار لأطرافه (الإدارة والملتزم) والمنتفعين من هذا المرفق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: حقوق الإدارة مانحة الامتياز:

قيام الإدارة بمنح امتياز إدارة أحد المرافق العامة للغير لا يلغي حقها في الرقابة والتوجيه والإشراف وتعديل الشروط، واسترداد المرفق في أي وقت، وهذه الحقوق هي:

١) حق الرقابة:

تمتلك الإدارة مانحة الامتياز إجبار المتعاقد على تنفيذ نصوص العقد المبرم بينها وبينه، والرقابة عليه في جميع المجالات المالية والإدارية والفنية، ولها الحق في توقيع الجزاءات عليه إذا خالف هذه الشروط، ومنها الغرامات المالية والتعويض ومصادرة الضمان وغيرها من الجزاءات الأخرى.

٢) حق تعديل العقد:

انطلاقاً من مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتطوير ، فإنه يحق للإدارة تعديل بنود العقد المبرم بينها وبين الملتزم، من حيث تنظيم المرفق وإدارته، حسب التطورات الحديثة بما يحقق المصلحة العامة على الوجه الأمثل.

٣) حق استرداد المرفق قبل نهاية مدة العقد:

يحق للجهة الإدارية مانحة الالتزام استرداد المرفق في أي وقت وقبل نهاية العقد، مقابل تعويض عادل للملتزم عمَّا أصابه من أضرار عن نزع المشروع منه قبل اكتمال مدة العقد، ويُعد قرار استرداد المرفق من القرارات الإدارية التي يجوز للملتزم الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

ثانياً: حقوق الملتزم:

للملتزم ثلاثة حقوق ناتجة عن عقد التزام المرافق العامة وهي:

١) حق الحصول على المقابل المادي:

من الطبيعي أن يهدف الملتزم من وراء التعاقد الحصول على الربح النقدي، والذي يتمثل في رسم يحصل عليه من المنتفعين بخدمات المرفق، وهذا الربح العائد إلى الملتزم يكون لقاء إدارة الملتزم للمرفق العام عن طريق أمواله وعماله، دون أن تتحمل الإدارة مصروفات ذلك، ويتم تحديد هذا المقابل المادي بالاتفاق بين الإدارة المانحة والملتزم.

٢) حق التمتع بامتيازات السلطة العامة:

للملتزم في عقود الالتزام، الحق في التمتع بامتيازات السلطة العامة مثل نزع الملكية للمنفعة العامة وغيرها من امتيازات السلطة العامة.

٣) حق طلب إعادة التوازن المالي للعقد:

إذا كان للإدارة حق تعديل عقد الالتزام، فللمتعاقد الملتزم طلب إعادة التوازن المالي لعقد الالتزام، والمطالبة بالتعويضات المالية عن الأضرار والخسائر التي تلحق به نتيجة تغير الظروف الاقتصادية أو تعديل العقد من الإدارة مانحة الالتزام.

ثالثاً: حقوق المنتفعين:

إن للمنتفعين بالمرفق العام العديد من الحقوق، منها حق الاستفادة من خدمات المرفق، والتقيد بمبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة، مع حق المنتفعين في المطالبة بالتعويضات عن الأضرار التي تلحق بهم نظير تسيير هذه المرافق.

نهاية عقد الالتزام:

ينتهي عقد التزام المرافق العامة **بانتهاء مدته** المنصوص عليها في العقد، ويُعد ذلك إنهاء للعقد بطريقة طبيعية أو عادية، كما قد ينتهي هذا العقد **بالفسخ** من قبل الإدارة إذا أخل المتعاقد بالتزاماته الواردة بالعقد، وقد ينتهي العقد أيضاً **بإلغاء** وإنهاء الالتزام للصالح العام، كما ينتهي العقد إذا حدثت إحدى حالات **القوة القاهرة** وأصبح تنفيذ العقد مستحيلاً.

وحال الاختلاف بين المتعاقد والإدارة، يكون القضاء الإداري الجهة المختصة بنظر هذه المنازعات والفصل فيها، أما المنازعات التي تثور بين الملتزم والأفراد المنتفعين فيكون القضاء العادي هو المختص بنظرها.

عقود البوت (B.o.t) (البناء والتشغيل ونقل الملكية)

انتشرت هذه العقود في الآونة الأخيرة لإدارة المرافق العامة، ويرى البعض أنها تطور لعقود التزام المرافق العامة، وبموجب هذا العقد، تمنح الإدارة أحد الأشخاص أو الشركات حق بناء المشروع من ماله الخاص وتشغيله وإدارته لعدة سنوات ثم تعود ملكية المشروع إلى الإدارة بعد انتهاء هذه المدة.

وعادةً ما تتصل هذه العقود بمشروعات كبرى مثل الطرق والنقل والموانئ والمطارات وتحلية المياه، وتصل مدة هذا العقد إلى (٩٩) عاماً، بعدها يتحول المشروع إلى ملكية الدولة، وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لهذه العقود، فبعض الفقه يرى أنها عقود إدارية، والبعض الآخر يرى أنها عقود مدنية، ورأي ثالث يرى أنها عقود ذات طبيعة خاصة، ونحن نرى أنها من العقود الإدارية لأن الإدارة أحد طرفي هذا العقد، ومحله إشباع خدمة عامة ويحتوي على شروط استثنائية على النحور الوارد في العقود الإدارية.

المطلب الرابع
الاستغلال المختلط

وفقاً لهذا الأسلوب، يُدار المرفق العام بالاشتراك بين الإدارة وبين الأفراد، أي بين القطاع العام والقطاع الخاص، وقد يكون ذلك عن طريق شركة تجارية تتكون من السلطة العامة والأفراد وتخضع لأحكام القانون التجاري وتنشأ بقانون وتخضع لمبادئ المرافق العامة.

وتهدف الدولة من خلال اللجوء إلى هذه الأسلوب إلى التخلص من عيوب الإدارة المباشرة وتعقد الإجراءات والبيروقراطية ولضمان مزيد من الربح في حالة تحقق الأرباح وتجنب الخسائر في حال حدوثها.

ويكون ذلك في صورة إما شركة مساهمة تخضع لأحكام القانون التجاري فيما يخص - غالباً - المرافق الاقتصادية أو يكون ذلك عن طريق تنظيم مُشاركة

القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، لمدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن ثلاثين سنة، كما حدث في مصر بموجب القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

ومن التطبيقات الحديثة لهذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة في المملكة العربية السعودية، مرفق الاتصالات السعودية، حيث صدر المرسوم الملكي رقم (م/٣٥) وتاريخ ١٤١٨/١٢/٢٤هـ وقضى في مادته (الأولى) "تؤسس وفقاً لهذا النظام شركة مساهمة سعودية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة"، ثم في عام ١٤٢٣هـ قرر مجلس الوزراء الموافقة على زيادة رأس مال هذه الشركة وبيع(٣٠%) من أسهم الدولة بالقرار رقم (١٧١) وتاريخ ١٤٢٣/٠٧/٠٢هـ بحيث يكون نصيب المواطنين السعوديين من ذوي الصفة الطبيعية (٢٠%) ويكون لمصلحة المعاشات والتأمينات (١٠%)، أما في مصر فقد تم تحويل الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة مصرية بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م [١٠٩].

---

[١٠٩]) راجع د. حمدي العجمي، القانون الإداري... مرجع سابق، ص (٢٧٥ . ٢٧٦).

الفصل الثاني

الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة في الدولة، وإن ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم ليست مطلقة من كل قيد، حيث يجب عدم الاعتداء على حريات الأخرين.

والضبط الإداري هو في مجمله ضوابط وحدود وقيود تُفرض على نشاط الأفراد، لذلك تتولى السلطة العامة رسم هذه الحدود ووضع تلك الحقوق وفق نصوص النظام، مع واجبها - السلطة العامة - في ضمان هذه الحقوق، وفي هذا الفصل سوف نتناول مفهوم الضبط الإداري، وأهدافه، ثم هيئاته ووسائله، وحدود سلطات الضبط الإداري وأخيراً الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه.

المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري.

المبحث الثالث: وسائل الضبط الإداري.

المبحث الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري.

المبحث الخامس: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري وأهدافه

لقد أختلف الفقه في بيان مفهوم الضبط الإداري، ويّعد الضبط الإداري من أهم وظائف الإدارة العامة في مراقبة وتنظيم النشاط الخاص، سواء كان هذا الضبط ضبطاً عاماً أم خاصاً، ويهدف هذا الضبط إلى حماية النظام العام بعناصره الأربعة، الأمن العام والصحة والسكينة والآداب العامة.

وفي هذا المبحث سوف نتناول بيان مفهوم الضبط الإداري، والتفرقة بينه وبين أنواع الضبط الأخرى، ثم بيان أهدافه، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

لم يتفق الفقه العربي على تعريف محدد للضبط الإداري، وقد اختلفت تعريفات الفقه حسب وجهة نظر كل فقيه، فقد عرفه الدكتور/ سليمان الطماوي بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام" ([١١٠]) ولم تتضمن الأنظمة المختلفة تعريف الضبط الإداري، إلا أنها حددت أغراضه، ومثال ذلك ما نص عليه النظام الأساسي للحكم في المواد (٢٦ و٣١ و٣٣ و٣٤ و٣٦ و٣٧)، والتي نصت على أن تحمي الدولة الصحة العامة والأمن العام وغيرهما.

[١١٠]) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٥٣٩).

ويقوم الضبط الإداري في الفقه الإسلامي على تحقيق التضامن والتعاون بين الجميع في تنفيذ أوامر ونواهي الله تعالى وهذا ما عملت عليه ولاية الحسبة في الشريعة الاسلامية (١١١).

ومن هنا يمكن تعريف الضبط الإداري بأنه "قيام السلطة الإدارية بإصدار الأوامر والنواهي لضبط سلوك الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المعروفة" ومن المعلوم أن عناصر النظام العام هي الأمن والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة.

وتقوم السلطة الإدارية بوضع الضوابط والشروط والاحكام عن طريق النظام أو اللائحة أو القرارات الفردية والأعمال المادية، كالقبض والإخلاء ومنع الدخول والخروج في بعض الأماكن.

أولاً: أنواع الضبط الإداري:

يوجد نوعان من الضبط الإداري، أحدهما **الضبط العام** وينصرف إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة، والثاني **الضبط الإداري الخاص**، وهو الذي تتولاه هيئات إدارية مستقلة بهدف حماية النظام العام مستخدمة وسائل خاصة في نطاق وظيفي محدد أو مكاني معين، ومثال ذلك الضبط الذي تمارسه شرطة الآثار والأماكن السياحية والمقدسات الإسلامية والبيئية وأمن الجامعات والمحميات الطبيعية وغيرها.

ثانياً: التمييز بين الضبط الإداري وما يختلط به:

يجب التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي وأيضاً التفرقة بين الضبط الإداري والضبط التشريعي، وذلك على النحو الآتي:

---

(١١١) د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، مرجع سابق، ص (٢٩٤).

أ) الضبط الإداري والضبط القضائي:

قد يقع الخلط بين الضبط الإداري الذي تمارسه الشرطة وبين الضبط القضائي المتمثل في ملاحقة المجرمين ومحاكمتهم وتنفيذ الأحكام الجنائية عليهم، ويمكن التمييز بينهما على النحو الآتي:

من **حيث طبيعة الضبط**، تكون وظيفة الضبط الإداري **وقائية** تهدف إلى الحيلولة دون تهديد النظام العام بعناصره، بينما تكون وظيفة الضبط القضائي **علاجية** تبدأ بعد حدوث الإخلال بالنظام العام، وتهدف إلى ضبط المتهم ومحاكمته وتنفيذ الحكم عليه.

من حيث **الهيئة التي تباشره**، فالأول تتولاه هيئة الشرطة بينما الثاني - الضبط القضائي - تقوم به النيابة العامة، كما يمكن التفرقة بينهما من **حيث طبيعة القرارات** الصادرة عنهما، فتعد القرارات الصادرة عن الضبط الإداري **قرارات إدارية** ويمكن الطعن عليها بدعوى الإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري، أما قرارات الضبط القضائي فلا يجوز الطعن فيها إلا بطريق الطعن المناسب - المعارضة والاستئناف أو الطعن أمام المحاكم العليا- لأنها قرارات قضائية.

كما يمكن التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي من حيث **مسؤولية الدولة عن تعويض المضرور** عن هذه القرارات، إذ أنه يجوز طلب التعويض عن القرارات الإدارية، فيما لا تتحمل الدولة الأضرار الناتجة عن أعمال الضبط القضائي.

ب) الضبط الإداري والضبط التشريعي:

يتميز الضبط التشريعي بطائفة القيود التنظيمية التي فرضتها السلطة التشريعية - التنظيمية - وتكون في صورة قوانين - أنظمة - لتنظيم الحقوق والحريات الفردية، ومن أمثلة ذلك قانون المرور وقانون تنظيم عمل المحلات المقلقة

للراحة، وهذه تختلف عن قرارات الضبط الإداري الصادرة من هيئة الشرطة والتي تقيِّد حقوق وحريات الأفراد.

كما يتضح الفارق بين الضبط التشريعي والضبط الإداري من **حيث الغرض،** فالأول يهدف الى حماية المجتمع في جميع المجالات عن طريق **اصدار القوانين** من السلطة التشريعية (التنظيمية)، ومن أمثلة ذلك ما ورد بالدستور المصري الجديد في المادة (٧٠) والخاصة بإصدار الصحف، والمادة (٧٣) والخاصة بتنظيم الاجتماعات العامة للمواطنين، والمادة (٧٤) والخاصة بحق تكوين الأحزاب السياسية، أما الثاني - الضبط الإداري - فهدفه المحافظة على النظام العامة بعناصره سابقة الذكر عن طريق لوائح الضبط الإداري.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري

كما أشرنا إليه سابقاً، يهدف الضبط الإداري إلى حفظ وحماية النظام العام في المجتمع، ويُعد هذا هو الهدف العام لأجهزة الضبط الاداري، مما يبرر لها فرض القيود على حقوق وحريات الأفراد، فإذا استهدفت هيئات الضبط غير هذا الهدف كان تصرفها باطلاً، وأن كان هدف ذلك تحقيق الربح المادي للدولة.

وتتباين فكرة النظام العام من دولة إلى أخرى، كما تتباين في ذات الدولة باختلاف الزمان والمكان، وتنطوي فكرة النظام العام على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المحافظة على الأمن العام:

يُقصد بالأمن العام ما يطمئن الأفراد على أنفسهم وأموالهم، ويقابل الأمن الخوف، ومن ذلك قوله تعالى (وَلَيُبَدِّلَنَّهُمْ مِن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْناً) [١١٢] وقوله تعالى

---

[١١٢]) الآية (٥٥) سورة النور.

عزَّ وجلَّ (الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ) (١١٣)، وقد جاء الإسلام لحماية الحقوق والحريات.

إن الضبط في الشريعة الإسلامية يعني التكامل والتضامن لتنفيذ ما أمر الله تعالى، ومنع ما نهى عنه بقصد تحقيق المقاصد الشرعية ([١١٤])، ويعني الأمن العام كفالة واطمئنان الأفراد على النفس والنسل والعقل والأموال والأعراض والممتلكات والأخلاق والعقيدة وللحيلولة دون الاعتداء عليها، ويكون ذلك بمنع الجرائم والمظاهرات بتوفير الدوريات الأمنية في جميع الأماكن وتسهيل حركة المرور وإصلاح وهدم الأبنية الآيلة للسقوط.

ثانياً: المحافظة على الصحة العامة:

يُقصد بالمحافظة على الصحة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة لوقاية الأفراد من الأمراض والأوبئة التي تهدد حياتهم وصحتهم، وما يتطلب ذلك من الاهتمام بالبيئة التي يعيش فيها الأفراد، ووضع الضوابط الخاصة بالتراخيص الصادرة للمشروعات والمنشآت التي تلوث البيئة وتؤثر على صحة الإنسان سواء كانت في البيئة البحرية أو البرية أو الجوية.

وتوفر الدولة سيارات الإسعاف في المدن والطرق العامة، إلى جانب واجبها في تحصين الأطفال والقادمين للحج أو العمرة ومراقبة الأغذية ومكافحة الحشرات والتخلص من القمامة والمخلفات ومكافحة المخدرات.

ومن أمثلة الضبط الإداري في المملكة الأمر السامي رقم (٧/٧٨٠) وتاريخ ١٤٠٤/٠١/١١هـ والخاص بمنع التدخين في مكاتب الوزارات والمصالح الحكومية

---

[١١٣]) الآية (٤) سورة قريش.

١١٤) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم القانونية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، القاهرة، ص (١٢٠) وما بعدها.

والقرار رقم (٣) وتاريخ ١٤٢٤/١١/٠٧هـ والخاص بالضوابط الصحية للزواج على جميع السعوديين.

ثالثاً: المحافظة على السكينة العامة:

تعنى توفير السكون في جميع أنحاء الدولة، ومكافحة الضوضاء وتوفير سبل الراحة والهدوء للأفراد في أوقات راحتهم لتمكينهم من العمل والإبداع مما ينعكس بدوره على الناتج القومي.

وللسلطة العامة وضع الأحكام والقواعد التي تحول دون حدوث الضوضاء، مثل استعمال مكبرات الصوت وأجهزة الإذاعة والتليفزيون وأصوات الحيوانات والطائرات ومعدات الورش، مما يتطلب معه نقل الورش والمصانع خارج النطاق السكني الى أماكن صناعية، ويدخل في ذلك المحافظة على الطبيعة وحماية البيئة.

رابعاً: المحافظة على الآداب العامة:

يجب على السلطة العامة التدخل للحيلولة دون الإخلال بالآداب العامة متى اتخذت مظهراً خارجياً، وقد حظر نظام المطبوعات والنشر السعودي نشر أو تداول أي مطبوع يحتوي على ما يخدش الآداب أو يعارض الدين الإسلامي.

وتقوم هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في المملكة ـ كدولة إسلامية ـ بحماية الآداب العامة والحيلولة دون ارتكاب المنكرات والمحرمات شرعاً، ويكون ذلك بمراقبة الأسواق والحدائق والطرقات العامة ومنع السفور والاختلاط بين الرجال والنساء على النحو الوارد بنظام الهيئة.

المبحث الثاني

هيئات الضبط الإداري

تتعد الهيئات المختصة بالضبط الإداري، وسوف نتناول هذه السلطات في النظامين المصري السعودي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: هيئات الضبط في النظام المصري:

نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على اختصاص رئيس مجلس الوزراء في إصدار لوائح الضبط طبقاً للمادة (١٧٢) بأنه "يُصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء"، كما نصت المادة (١٦٨) من ذات الدستور على أنه "يتولى الوزير وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية ، ومتابعة تنفيذها والتوجيه والرقابة وذلك في إطار السياسة العامة للدولة" كما تنص المادة (١٦٧) من ذات الدستور السابق على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ١- ... ٢-المحافظة على أمن الوطن وحمايته ٣- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها ... "

ثانياً: هيئات الضبط في النظام السعودي:

يمكن تحديد هيئات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية بالآتي:

١) الملك (خادم الحرمين الشريفين):

يختص الملك طبقاً لنص المادة (٥٥) من النظام الأساسي للحكم بالسياسة العامة، سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة وحماية البلاد والدفاع عنها، كما اجازت المادة (٦٥) من النظام الأساسي للحكم للملك أن يفوض بعض اختصاصاته إلى ولي العهد الذي يعد من هيئات الضبط الإداري فيما فوض فيه من الملك.

٢) مجلس الوزراء:

تنص المادة (١٩) من نظام مجلس الوزراء على أن المجلس يرسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والتعليمية والدفاعية والاقتصادية وجميع

الشؤون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، كما أنه طبقاً للمادة (٢٤) يهيمن على شؤون التنفيذ والإدارة.

٣) **الوزراء:**

وذلك كل فيما يخص وزارته من اختصاصات تسهم في المحافظة على الأمن والصحة العامة وغيرهما، وأيضاً وزير الداخلية ومعاونيه ومساعديه.

٤) **أمراء المناطق:**

باعتبارهم ممثلين للملك طبقاً للنظام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (أ/٩٢) وتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ وما ورد في المادة (السابعة) من هذا النظام بهدف المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، وعليه يملك أمراء المناطق اتخاذ إجراءات ضبطية للمحافظة على النظام العام.

٣) **المحافظون، والمجالس البلدية:** يقوم كل محافظ في نطاقه المكاني المحافظة على النظام العام طبقاً للمادة (١٣) من نظام المناطق لعام ١٤١٢هـ، وايضاً للمجالس البلدية كل في نطاقه الجغرافي المحافظة على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، ولها اتخاذ التدابير اللازمة في كل ذلك طبقاً للمادة الخامسة من نظام البلديات والقرى لعام ١٣٩٧هـ.

٤) **تنظيم الرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر:** طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٩) وتاريخ ١٤٣٧/٧/٤هـ تقوم الهيئة بالمحافظة على النظام العام حسب نص المادة (التاسعة)، لقوله تعالى (وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ) (١١٥).

---

[١١٥]) الآية (١٠٤) سورة آل عمران.

وقد نصت المادة (٩) على أن "تختص الهيئة وفقاً لهذا التنظيم بالقيام بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والدعوة إليه بالرفق واللين، مقتدية في ذلك بسيرة الرسول

المبحث الثالث
وسائل الضبط الإداري

تصدر قرارات الضبط الإداري وتدابيره عن السلطات والهيئات المختصة بأعمال الضبط في الدولة سواء كانت هذه الاعمال قانونية أو مادية، وتكون هذه الاعمال صادرة عن الإرادة المنفردة لهذه الهيئات بهدف المحافظة على النظام العام بصوره الأربعة السابقة.

وتحتاج هيئات الضبط الإداري إلى وسائل وأساليب قانونية للمحافظة على النظام العام والحيلولة دون الإخلال به، وتتمثل هذه الوسائل في لوائح الضبط الإداري وأوامره الفردية والتنفيذ الجبري، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري.
المطلب الثاني: أوامر الضبط الإداري الفردية.
المطلب الثالث: التنفيذ الجبري.

المطلب الأول
لوائح الضبط الإداري

يقصد بلوائح الضبط الإداري مجموعة القواعد العامة المجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي تهدف إلى المحافظة على النظام العام والحيلولة دون الإخلال به، وتعد لوائح الضبط من أهم وسائل الضبط وأبرز مظهر للسلطة الإدارية، وتمس هذه اللوائح حقوق وحريات الأفراد بالقدر الذي يكفل المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة.

صلى الله عليه وسلم وخلفائه الراشدين من بعده مع استهداف المقاصد الشرعية، والإسهام مع الجهات المختصة في مكافحة المخدرات وبيان أضرارها على الأسرة والمجتمع".

هذا وقد سبق بيان الأساس النظامي في كل من القانون المصري والنظام السعودي للسلطة صاحبة الحق في إصدار لوائح الضبط، والتي عادة ما تصدر من رئيس السلطة التنفيذية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

ومن هذه اللوائح لائحة المخالفات البلدية ونظام المرور ولوائح المحلات المقلقة للراحة ولوائح مراقبة الأغذية ومحال التموين، واللوائح التي تنظم بعض الانشطة مثل الحصول على ترخيص مسبق من بعض الجهات لإقامة المباريات الرياضية وعقد الاجتماعات وحمل السلاح وشروط البناء وغيرها العديد من هذه اللوائح والتي تتخذ الأشكال الآتية:

أولاً: الحظر: ويعني النهي عن ممارسة هذا النشاط في مكان معين أو مدة معينة مثل منع مرور الشاحنات في أماكن معينة، أو خلال مدة معينة سواء كان هذا الحظر كلياً أو جزئياً.

ثانياً: الترخيص: وتشترط اللائحة الحصول على الترخيص المُسبق قبل مباشرة النشاط، ومثال ذلك منع التراخيص للمحلات المقلقة للراحة أو التي يُخشى من تأثيرها على الصحة العامة، وحمل وتجارة الأسلحة.

ثالثاً: الإخطار: ويقصد بذلك أن يشترط القانون إخطار السلطات الإدارية الضبطية مقدماً بالرغبة في ممارسة نشاط فردي معين ([116]) حتى تكون هذه الجهات على علم بالنشاط لاتخاذ التدابير اللازمة لمنع الخطر أو الفوضى المخلة ومن أمثلتها عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات وإقامة المعارض.

رابعا: التنظيم: يقتصر دور اللائحة في هذا الأمر على التنظيم بوضع قواعد تبين كيفية ممارسة النشاط، ويُعد التنظيم أوسع مدى من الحظر والترخيص والأخطار، ومن أمثلة ذلك تنظيم شروط السلامة لهدم المنازل الآيلة للسقوط، وحفر الطرق ولوائح تربية الحيوانات في نطاق البلدة، وصيد الطيور والأسماك.

---

[116]) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٢٤٤).

المطلب الثاني

أوامر الضبط الإداري الفردية

تُعد هذه الحالة تجسيداً وترجمة للوائح الخاصة بالضبط الاداري ، والتي سبق بيانها في المطلب السابق، يتم تنفيذ هذه اللوائح على الأفراد والحالات الفردية، ومثال ذلك صدور قرار بإغلاق محل مقلق للراحة أو مخالفة اشتراطات الصحة، أو رفض اجتماع معين، ويكون ذلك عن طريق قرارات ضبط إداري فردية، سواء كانت إيجابية صريحة، كالتي تتطلب القيام بأمر إيجابي معين مثل هدم منزل آيل للسقوط أو إغلاق مطعم، أو تكون في صورة سلبية تتعلق بإيقاف نشاط معين مخالف، أي تتضمن نهي عن عمل معين مثل حظر مسيرة في الطريق العام أو عرض مسرحية مخالفة للآداب والنظام.

المطلب الثالث

التنفيذ الجبري

لهيئات الضبط الإداري استعمال القوة الجبرية لتنفيذ قراراتها المتعلقة بالضبطية الإدارية عن طريق القوة الجبرية، دون الحصول على إذن مسبق من القضاء، إذا كانت هناك حالة من حالات الضرورة أو بهدف المحافظة على المصلحة العامة، ونظراً لخطورة ذلك على حقوق وحريات الافراد يُشترط الآتي:

١) أن يكون استخدام القوة الجبرية للتنفيذ إجراءً مشروعاً.

٢) أن يمتنع الأفراد عن تنفيذ القرار طوعاً فيتم استخدام القوة الجبرية لإجبارهم على التنفيذ.

٣) أن يتم استخدام القوة الجبرية في أضيق الحدود وعند الضرورة وبالقدر المناسب.

٤) أن يكون الهدف من استخدام القوة المادية دون تعسف وللصالح العام.

وقد تضمن نظام الأمن الداخلي السعودي الصادر بالأمر السامي رقم (٣٥٩٤) وتاريخ ١٣٤٩/٠٣/٢٩هـ بيان الحالات التي يجوز فيها استعمال الأسلحة، وقد حددت المادة السابعة منه هذه الحالات وهي:

أ) القبض على المتهم المحكوم عليه بعقوبة السجن وحاول الهروب، أو أن يكون متهماً بارتكاب جرائم مخلة بأمن الدولة أو سلامتها أو اعتداء على النفس أو المال أو العرض.

ب) عند حراسة السجون وحدوث تمرد أو عصيان جماعي.

ج) فض التجمهر أو التظاهر العدواني الذي يحدث من خمسة أشخاص فأكثر إذا عرضَّ الأمن العام للخطر.

المبحث الرابع

حدود سلطات الضبط

يجب على هيئات الضبط التقيد بالضوابط المطلوبة الواردة في الأنظمة واللوائح، للحيلولة دون الاعتداء على الحريات والحقوق بدون مقتضى، فالمحافظة على الصالح العام كهدف تسعى إلى تحقيقه هيئات الضبط لا يبرر لها التغول على حريات الأفراد وحقوقهم، وإنما يلزم التوفيق بين الأمرين، ويكون ذلك بوضع الحدود القانونية التي تضمن التناسب بينهما، وفي هذا المبحث سوف نتناول حدود سلطات الضبط الإداري، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الخضوع لمبدأ المشروعية:

يُعد مبدأ المشروعية رمزاً لدولة القانون، فلا يمكن إطلاق تلك التسمية ما لم تجسد الدولة هذا المبدأ شكلاً وموضوعاً ([١١٧])، ويتطلب هذا الأمر أن تخضع الأعمال الصادرة عن الدولة للقواعد القانونية سواء كانت دستورية أو قانونية أو لائحية، ويعنى مبدأ المشروعية وجود ضوابط أساسية تخضع لها السلطة وتحكم وسائل ممارستها، دون الخروج عليها أو الالتفاف حولها، وهذه الضوابط تكمن في قواعد موضوعية يرجع إليها الحاكمون والمحكمون على السواء حتى لا تكون ممارسة السلطة هجوماً يؤدي إلى الأهواء والنزوات ([١١٨])، وأن تطابق قرارات وأعمال هذه السلطات أحكام القانون ومبدأ المشروعية.

هذا وقد تضمن النظام الأساسي للحكم الصادرة في ١٤١٢هـ، الضمانات المتعلقة بالحريات في نصوص محددة منها المادة (٢٦) بأن تحمي الدولة حقوق الإنسان، والمادة (٢٧) بأن تكفل الدولة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز، والمادة (٢٨) بأن تيسر الدولة مجالات العمل والآداب والثقافة،

---

[١١٧]) د. حمدي العجمي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص (٣٠٢).

[١١٨]) د. محمود كامل عبيد، السلطة السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص (١٩٧).

والمادة (٣٠) بأن توفر الدولة التعليم العام، وغيرها من الحقوق والحريات التي تم النص عليها في النظام الأساسي للحكم.

ثانياً: الالتزام بمبدأ تخصيص الأهداف:

يجب أن تراعي السلطات العامة، ومنها سلطة الضبط الإداري الهدف العام الذي تسعى إلى تحقيقه وهو حماية النظام العام بعناصره الأربعة، فإذا ما حادت عن ذلك لأي غرض آخر، كان قرارها غير مشروع، ويجوز للقضاء الإداري إلغاءه أو التعويض عنه، تأسيساً على توافر عيب الانحراف بالسلطة، ومثال ذلك أن يكون هدف الإدارة من قرارها تحقيق الربح المالي أو أن تكون القرارات المتخذة هدفها حماية أو إفادة أشخاص معينين في الدولة.

ثالثاً: تسبيب قرارات الضبط الإداري:

يجب أن تكون هناك أسباب حقيقية جدية وواقعية تهدد النظام العام، وتبرر لسلطة الضبط التدخل واتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة، وقد أقر القضاء الإداري وجود قرينة على صحة أسباب القرارات الإدارية، ومنها قرارات الضبط، وعلى من يدعي غير ذلك إثبات صحة ما يدعيه، فإذا كان القرار قد بنى على سبباً غير صحيح وجب على القضاء إلغاء هذا القرار ([١١٩]).

رابعاً: ملاءمة الوسيلة المستخدمة:

يجب أن تكون الوسيلة المستخدمة من هيئة الضبط متناسبة بالقدر الذي يكفل حماية النظام العام، فإذا كانت هذه الوسيلة خطيرة ولا تتناسب مع الأمر عُدت الوسيلة غير ملائمة ويخضع تقدير ذلك لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.

---

[١١٩]) حكم ديوان المظالم رقم ١٧٤/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ في القضية رقم ١/١٤٢٧ لعام ١٤٠٧هـ بتاريخ ١٤٠٨/٠١/٢٥هـ

المبحث الخامس

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري

تخضع أعمال هيئات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري من حيث توافر أركان القرار الإداري، وهي ركن الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية، وللقضاء الإداري الحق في إلغاء هذه القرارات وما يترتب عليها من آثار.

وتخضع هذه القرارات لرقابة ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية طبقاً للمادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر في ١٤٢٨هـ، سواء عن طريق دعوى الإلغاء المقامة من الأفراد أو دعوى التعويض عن أعمال سلطات الضبط الإداري، ويجب أن يستند الطاعن في دعواه على توافر أحد عيوب القرار الإداري المستقرة في الفقه، أما دعوى التعويض فيجب الحكم بالتعويض حال توافر الخطأ الجسيم والضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

كما يمكن تقرير المسؤولية التأديبية للقائم بالعمل غير المشروع، طبقاً لنظام قوات الأمن الداخلي الصادر في عام ١٣٨٤هـ حال تجاوز السلطة وإساءة استعمالها، والتي قد تصل إلى الوقف عن العمل، مع جواز التعويض عن الأخطاء الشخصية، طبقاً للمواد (١٦٧،١٦٨، ١٦٩، ١٧٠) من نظام الأمن الداخلي.

الباب الثالث

وسائل الإدارة العامة البشرية والمالية

تباشر الإدارة نشاطها عن طريق الأفراد (الموظفين العموميين) والأموال العامة، ولا تستطيع الإدارة الاستغناء حال مباشرتها لأعمالها عن أي من هذين الأمرين والذي يكون التعبير عنهما خارجياً بالقرار والعقد الإداري.

فلا يمكن إنجاز الأعمال الإدارية المنوطة بالمرافق العامة اشباعها بغير الموظف العام، ولا تتحقق هذه الأهداف إلا من خلال المال العام الذي يمكِّن الإدارة من تنفيذ مشروعاتها ومباشرة نشاطها وتأدية الخدمات.

وفي هذا الباب سوف نتناول وسائل الإدارة العامة البشرية والمالية وهما المال العام والموظف العام الذي أولت التشريعات المحلية والدولية نوعاً كبيراً من الاهتمام به لضمان الاستقرار الوظيفي، وسوف نقوم بدراسة ذلك من حيث تعريفه وطرق تعينه وحقوقه وواجباته ثم تأديبه **وذلك في النظام السعودي**، والمال العام من حيث بيان طرق اكتسابه وفقده لهذه الصفة، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: الوظيفة العامة.

الفصل الثاني: الأموال العامة.

الفصل الأول

الوظيفة العامة في النظام السعودي

الوظيفة العامة هي مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف لتحقيق الصالح العام، ولا تعتبر حقاً خاصاً به. ونظراً لأهمية الوظيفة العامة فقد حُظيت باهتمام جميع مشرعي الدول لتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف الخاصة ومصلحة الدولة العامة، ووضع القواعد العامة لشغل هذه الوظائف.

فالوظيفة العامة كيان نظامي تابع لإدارة الحكومة، ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب على شاغلها التزامات محددة مقابل تمتعه بحقوق معينة ([١٢٠]) وهو ما يُسمي بحقوق وواجبات الموظف العام.

وفي هذا الفصل سوف نقصر البحث على موضوع الوظيفة العامة في النظام السعودي، على النحو الذي تم النص عليه بنظام الخدمة المدنية السعودي والانظمة الأخرى ذات العلاقة، من حيث تعريف الموظف العام وبيان شروط شغل الوظيفة العامة وحقوق وواجبات الموظف، ثم بيان تأديب الموظف العام وأخيراً إنهاء خدمته، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام وشروط شغل الوظيفة.

المبحث الثاني: واجبات وحقوق الموظف العام.

المبحث الثالث: تأديب الموظف العام.

المبحث الرابع: إنهاء الخدمة العامة.

---

[١٢٠]) أ. عبد الله بن راشد السنيدي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط ١٣ . ١٤٣٠هـ، ٢٠٠٩م، ص (٥٥).

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام وشروط شغل الوظيفة

أختلف فقهاء القانون الإداري حول بيان مفهوم الموظف العام، كما يختلف تعريف الموظف العام من نظام إلى آخر، ومن مرحلة إلى أخرى داخل كل دولة، حسب التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تختلف أيضاً شروط شغل الوظيفة العامة حسب ذات التوجهات.

وفي هذا المبحث سوف نتناول بيان مفهوم الموظف العام سواء في اجتهادات فقه القانون الإداري أو في أحكام القضاء الإداري، ثم نتناول شروط شغل الوظيفة العامة في النظام السعودي، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام.

المطلب الثاني: أساليب وشروط شغل الوظيفة العامة.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

تكمن أهمية تعريف الموظف العام في تحديد العناصر التي يجب توافرها لإسباغ صفة الوظيفة العامة على الأفراد، ثم بيان طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بالموظف العام، وسوف نتناول ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الموظف العام

عرفت المادة (١) من الفصل الأول (التعريفات) باللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ١٥٥٠ وتاريخ ٠٩/٠٦/ ١٤٤٠هـ والتي تم

العمل بها بتاريخ ١١/٠٩/١٤٤٠هـ في السعودية ([١٢١]) بانه " كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهماتها أياً كانت طبيعة عمله أو أسم وظيفته سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة" وبهذا التعريف يكون النظام السعودي قد وسع في تعريف الموظف العام سواء كان يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقته وبدون النظر الى طريقة التعاقد مع الدولة.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الموظف العام بأنه " هو الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق " ([١٢٢]) كما قضت أيضاً بأنه " لاعتبار الشخص موظفاً عاماً يتعيَّن مراعاة قيام العناصر الآتية: ١ـ أن يساهم في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر ... ٢ـ أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً ... ٣ـ أن يشغل وظيفة دائمة ... " ([١٢٣]).

كما عرَّف فقهاء القانون الإداري الموظف العام بأنه " هو ذلك الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام" ([١٢٤]) كما عرَّفه البعض الآخر بأنه " كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر" ([١٢٥]).

---

[١٢١]) اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ١٥٥٠ بتاريخ ٠٩/٠٦/١٤٤٠هـ (يُشار إليها لاحقاً بلائحة الموارد البشرية).

[١٢٢]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٩/١٢/١٩٥٩ ق رقم ١٦٥ السنة الخامسة، وأيضاً القضية رقم ١١٠١ جلسة ١٨/٠٣/١٩٧٨م المكتب الفني ١٨٧/٢٧.

١٢٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٦٤٢ لسنة ٦ ق جلسة ٥/٥/١٩٦٢م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، من ١٩٥٥ حتى ١٩٦٥م، ص (٤٨).

١٢٤) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة،١٩٥٦م القاهرة، ص (٢٠٦).

١٢٥) د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩م، ص (١٦٣).

إلا أننا نرى أن عمل الموظف في خدمة مرفق عام على نحو دائم ليست من العناصر التي يجب توافرها لإسباغ صفة الوظيفة العامة على الموظف، وإنما يكون الموظف العام كذلك وإن كانت الوظيفة مؤقتة، ويمكن لنا تعريف الموظف العام بأنه "من يُعهد إليه بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة".

الشروط اللازمة لتوافر صفة الموظف العام:

يجب توافر ثلاثة شروط للقول بتوافر صفة الموظف العام وهي:

أولاً: العمل في خدمة مرفق عام:

يجب لاكتساب صفة الموظف العام أن يكون الموظف قد تم تعيينه في وظيفة تؤدى خدمة للمرفق العام، لذلك يخرج عن هذه الصفة الموظفين في المشروعات الخاصة التي تملكها الدولة أو أي من الإدارات التابعة لها مثل الشركة السعودية للتأمين التعاوني، والتي كانت مملوكة للدولة ملكية خاصة قبل طرح جزء من أسهمها للاكتتاب العام، وأيضاً منسوبي الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك).

ثانياً: التعيين في أحد الوظائف المعتمدة في الميزانية العامة:

يجب أن يكون تعيين الموظف قد تم على إحدى الدرجات الوظيفية بالميزانية العامة للدولة، سواء كانت خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو أي نظام آخر، ومن الأنظمة الأخرى تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة ([١٢٦]) وكذلك العسكريين، دون النظر عن الراتب الذي يتقاضاه الموظف لقاء عمله، وسواء كانت هذه الوظيفة دائمة أو مؤقتة.

---

[١٢٦]) تم تعديل مسمى "هيئة التحقيق والادعاء العام " إلى " النيابة العامة " بموجب المرسوم الملكي (م١٢٥) وتاريخ ١٤/٠٩/ ١٤٤١هـ.

ثالثاً: الالتحاق بالوظيفة باداه قانونية:

يجب أن يكون تعيين الموظف العام قد تم بموجب إدارة قانونية صحيحة، سواء كانت عقداً أو قرار تعيين أو غيرهما، وأن يكون قد صدر من سلطة مختصة بالتعيين بعد استيفاء الشروط المطلوبة لشغل هذه الوظيفة، وأن يلاقي ذلك قبولاً لدى الموظف، عدا أحوال التكليف الاستثنائي لبعض الوظائف المنصوص عليها في بعض الأنظمة، وقد حددت المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية طرق الالتحاق بالوظيفة العامة سوف يأتي ذكرها.

الفرع الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة وحماية الوظيفة العامة

أ) النظرية التقليدية:

أخذ بعض الفقه في أوائل القرن العشرين إلى تحديد العلاقة بين الموظف والإدارة (الدولة) (بالنظرية التقليدية)، ومؤدى هذه النظرية أن العلاقة بين الموظف والدولة رابطة تعاقدية سواء كانت عقداً مدنياً أو عقد وكالة، لأن الموظف يمثل جهة ويكون وكيلاً عنها حال ممارسته لمهامه الوظيفية، كما يرى البعض أن هذا العقد هو عقد إجارة أشخاص أو عقد إذعان أو عقد إداري.

وقد **أُنتقدت هذه النظرية** مع تطور الفقه القانوني، تأسيساً على أن العقود يجب أن تقوم على مبدأ الإيجاب والقبول، ويسودها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، وهذا ما لا يمكن القول به في عقود الوظائف العامة، بل في بعض الأحوال لا توجد عقود مُبرمة بين الدولة والموظف ويكون التحاق الموظف بالعمل لدى الجهة الإدارية بناء على قرار إداري.

ب) الرابطة اللائحية (التنظيمية) بين الموظف والدولة:

ذهب بعض الفقه إلى القول إن العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية لائحية، أساسها الخضوع للأنظمة واللوائح التي تحدد الوظيفة وتبين شروطها

وحقوق وواجبات الموظف والدولة، تأسيساً على أن الإدارة منوط بها تحقيق المصلحة العامة وتغليبها على مصلحة القائمين على هذه الأعمال، ومن ثم يحق للإدارة تعديل هذه اللوائح منفردة متى رأت في ذلك تحقيقاً للصالح العام.

وقد أخذ النظام السعودي بالطبيعة اللائحية التي تربط بين الموظف والدولة، وذلك واضح من العبارات التي تضمنتها المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين السابق الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٥) لسنة ١٣٩١هـ بالقول إن مركز الموظف إنما يخضع لما يطرأ على النظام من تعديل أو تبديل ويطبق عليه هذا التعديل بأثر فوري، وأن هذه العلاقة علاقة تنظيمية لائحية، ([١٢٧])، ويترتب على هذه العلاقة نتائج معينة.

أولاً: الآثار المترتبة على تكيَّف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها رابطة لائحية:

١) أحقية الجهة الإدارية التابع لها الموظف العام في تعديل الأحكام واللوائح التنظيمية الخاصة بتنظيم الرابطة الوظيفية بين الدولة والمتعاقد دون الرجوع إلى الموظف، بشرط أن يتم ذلك بموجب نظام أو قرار لائحى يشمل عموم الموظفين.

٢) خضوع المنازعات الناتجة عن هذه العلاقة لاختصاص القضاء الإداري.

٣) أن يصدر قرار إداري بتعيين الموظف، حتى يتسنى حساب أقدميته وحقوقه المالية، كما أن إنهاء الرابطة الوظيفية يحتاج إلى قرار إداري يصدر من السلطة المختصة على سند من نصوص النظام.

٤) تقيَّد الموظف بالأحكام الواردة في النظام مثل عدم جواز الإضراب أو الاستقالة الجماعية.

---

[١٢٧]) تضمنت المادة (١) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (التعريفات) بعنوان إطار العمل التنظيمي بانه "مجموعة من القواعد والإجراءات التفصيلية لأحكام معينة وردت في اللائحة تُصدرها وزارة الخدمة المدنية"، كما نصت المادة (٥) من ذات اللائحة على أنه " تسري أحكام اللائحة على جميع الموظفين عدا...".

ثانياً: الحماية النظامية للوظيفة العام:

يُعد الموظف العام هو المؤتمن على تحقيق المصالح العامة، وله في سبيل تحقيق ذلك استعمال مظاهر السلطة العامة، مما أوجب حمايته من الاعتداء أو النيل منه مدنياً أو جنائياً.

ونظراً لأهمية هذه الحماية، نصت علها العديد من الدساتير، حيث نص الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤م في المادتين (١٣، ١٤) بالمحافظة على حقوق العاملين، كما نص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على أن " يبين النظام أحكام الخدمة المدنية، بما في ذلك المرتبات والمكافآت والتعويضات والمزايا ..."، وتتمثل هذه الحماية في الآتي:

١) عدم مسؤولية الموظف عن الخطأ المرفقي:

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً عدم مسؤولية الموظف العام مدنياً عن الأخطاء المرفقية أو المصلحية التي تقع منه أثناء تأديته الأعمال المنوطة به أو بسببها، إذا ما سببت ضرراً للغير ولم يخرج الموظف عن الأنظمة واللوائح.

٢) الحماية الجنائية للوظيفة العامة:

تم النص في العديد من النظم القانونية على حماية الوظيفة العامة جنائياً، بتحريم الاعتداء على الموظف العام قولاً أو فعلاً أو مقاومته حال تنفيذ الأعمال الموكلة إليه، وهو ما يُسمى بجريمة مقاومة السلطات، وكذلك تجريم انتحال صفة الموظف العام، أو ارتداء الزي الخاص ببعض الجهات مثل العسكريين.

المطلب الثاني

أساليب وشروط شغل الوظيفة العامة

تتعدد طرق شغل الوظائف العامة في الأنظمة المقارنة والنظام السعودي، كما تتعدد الشروط الواجب توافرها لشغل هذه الوظائف، وسوف نتناول في هذا المطلب بيان ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أساليب شغل الوظائف العامة.

الفرع الثاني: شروط شغل الوظائف العامة.

الفرع الأول

أساليب شغل الوظائف العامة

لقد تنوعت أساليب اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة في نظام الخدمة المدنية السعودي واللائحة التنفيذية للموارد البشرية ([١٢٨])، كما تتعدد صور التعين في الأنظمة القانونية الاخرى، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الانتخاب:

بموجب هذه الطريقة يتم اختيار الموظفين بطريق الانتخاب، ومثال ذلك انتخاب العمد والمشايخ وأعضاء المجالس المحلية والبلدية، وإذا كان هذا الأسلوب يُعد أسلوباً ديمقراطياً في اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة، فإنه لا يؤدي دائماً إلى اختيار أفضل العناصر من ناحية الكفاءة العلمية والمهنية، لأنه يتأثر بالاعتبارات السياسية والحزبية والدعائية، كما أن الموظف الذي يتم اختياره يكون متأثراً في الغالب بمن قاموا باختياره.

---

[١٢٨]) تضمنت لائحة الموارد البشرية في الباب الرابع تحت مسمي - **شغل الوظائف** - المادة (٢٦) والتي ورد نصها بـ " أ. يكون شغل الوظائف بإحدى الطرق الآتية: ١- **التعيين** ٢- **الترقية** ٣- **النقل** ٤- **التكليف** ٥- **الإعارة** ٦- **الاستعارة** ... ب - يكون أداء مهمات الوظائف عن **طريق التعاقد** ج - يجوز التعاقد مع **المستشارين والخبراء** لإداء خدمة معينة " وبذلك يكون النظام السعودي قد حصر طرق شغل الوظائف العامة في هذه الطرق سالفة البيان على سبيل الحصر فلا يجوز اللجوء إلى غيرها للتعين في الوظائف العامة.

ثانياً: المسابقة:

تُعد هذه الطريقة من أكثر الطرق شيوعاً وانتشاراً في سائر الدول، وتقوم هذه الطريقة على اختيار الموظفين بعد إجراء اختبارات تقوم بها جهات متخصصة ،ثم المفاضلة بين المتقدمين طبقاً لنتيجة الاختيار والمؤهلات وغيرها، وتُعد هذه الطريقة الأسلوب الأفضل لاختيار الموظفين العموميين لأنها تُعلي مبدأ تكافؤ الفرص، واختيار أفضل العناصر، وتُبعد الوظيفة عن المحسوبية، وهذا ما أخذ به نظام الخدمة المدنية السعودي لشغل الوظائف الإدارية ([١٢٩])، سواء كان هذا التعيين بالاختيار المطلق للجهة الإدارية مثل تعيين المحافظين والأمراء ورؤساء الجامعات، أو التعيين بطريق الإعداد الفني مثل إنشاء المعاهد والمراكز الخاصة بالتدريب مثل مدارس التمريض أو معهد الإدارة العامة أو معهد القضاة.

ثالثاً: الوظائف المحجوزة:

التعيين بهذا الأسلوب يكون هدفه مراعاة الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية لطائفة معينة من أبناء الدولة اعترافاً بفضلهم أو تقديراً لوضعهم، مثال ذلك تعيين أبناء الشهداء والمصابين في الحروب في النظام المصري وأيضاً تعيين ذوي الإعاقات الخاصة وتحديد نسبة معينه لهم في الوظائف الحكومية.

---

[١٢٩]) فقد نصت المادة (٣٠) من لائحة الموارد البشرية على أنه " يمنح المتقدمون في منافسات التوظيف فرصاً متساوية للتنافس ..." كما نصت المادة (٣٢) من ذات اللائحة على أنه " تتولى إدارة الموارد البشرية في الجهة الحكومية مسؤولية الإعلان وإدارة عملية شغل الوظائف عن طريق التعيين أو التعاقد ...بما يحقق مبدأ الجدارة وفق المقاييس التي يُحددها إطار العمل التنظيمي" وبذلك يكون النظام قد أسند الى إدارة الموارد البشرية في الجهة الإدارية وضع شروط وضوابط التعين في الوظائف بغية اختيار أفضل المتقدمين.

الفرع الثاني

شروط شغل الوظائف العامة

حددت المادة الرابعة من نظام الخدمة المدنية والمادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية، الشروط التي يجب توافرها في من يرغب في تقلد الوظائف العامة في المملكة العربية السعودية ([١٣٠]).

ويتضح أن شروط شغل الوظيفة العامة وردت في النظام السعودي على سبيل الحصر، فلا يجوز القياس عليها أو استبعاد أي منها، كما يلزم أن تستمر هذه الشروط في الموظف إلى حين ترك الوظيفة العامة، **وهذه الشروط هي:**

أولاً: أن يكون سعودي الجنسية:

تُعرف الجنسية بأنها "رابطة قانونية تنشأ من نظام قانوني تضعه الدولة لتحدد به ركن الشعب فيها، ويكتسب الفرد عن طريقها صفة تفيد انتسابه إلى الدولة" ([١٣١]) وقد اشترط نظام الخدمة المدنية السعودي في من يتولى الوظيفة العامة أن يكون سعودياً، ولم يفرق النظام بين من يحمل الجنسية الأصلية أو من يكتسبها بعد ذلك، وفقاً لنظام الجنسية السعودي الصادر بالقرار رقم (٥٦٠٤/٢٠/٨) وتاريخ ١٣٧٤/٠٢/٢٢هـ، إلا في بعض الأحوال.

---

[١٣٠]) ورد نص المادة (٢٨) من اللائحة السابقة بانه "يشترط فيمن يُعيَّن في إحدى الوظائف ...أن يكون: ١ ـ سعودي الجنسية ... ٢ ـ مكملاً ثمانية عشر عاماً من العمر ٣ ـ لائقاً صحياً للخدمة ٤ـ حسن السيرة والاخلاق ٥ـ حاصلاً على المؤهلات المطلوبة ....٦ـ غير محكوم عليه بحد شرعي أو بالقصاص أو بعقوبة السجن ....٧ـ غير مفصول من خدمة الدولة لأسباب تأديبية ٨ـ إن لا يكون لدية خدمة سابقة انتهت...).

[١٣١]) د. أحمد عبد الكريم سلامة، الوسيط في القانون الدولي الخاص السعودي، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الملك سعود، ١٤١٨هـ، ص (٤٧).

ومن الوظائف التي لا يشغلها إلا السعودي المتمتِّع بالجنسية الأصلية، الوظائف الدبلوماسية والعسكرية والحرس الوطني والقضاء ([132]) وهم من يُطلق عليهم أصحاب الكوادر الخاصة، بل قد تتشدد الأنظمة وتتطلب عدم زواج السعودي بأجنبية لتولي هذه الوظائف أو الاستمرار فيها. كما يعد شرط الجنسية السعودية شرط ابتداء وبقاء، بحيث تنتهي خدمة الموظف العام إذا فقد الجنسية السعودية بقرار من السلطة المختصة.

وقد أجاز النظام السعودي استثناءً شغل الوظائف العامة بصفة مؤقتة من غير السعوديين، بنظام التعاقد طبقاً لقرار لائحة توظيف غير السعوديين بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٤٥) وتاريخ ١٣٩٨/٠٨/٠١هـ، ([133]) وتُعد الوظيفة المشغولة بغير سعودي "شاغرة" ([134]) لحين تأهيل الكوادر الوطنية.

ثانياً: شرط السن ([135]).

يُعد سن الـ (١٨) عاماً هجرياً، هي السن المحددة في نظام الخدمة المدنية لتولى الوظائف العامة في المملكة، وفي هذا السن تتحقق القدرة على تحمل أعباء الوظيفة العامة ومسؤولياتها، ولم يحدد النظام الحد الأعلى للبقاء في الوظيفة العامة إلا أن سن التقاعد حُدد بستين عاماً كحد أقصى للبقاء في

---

[132]) د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، المرجع السابق، ص (١٧٥).
وقد تم أضافة المادة (٢٥) مكرر بنظام الخدمة المدنية بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٨٩) وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٤هـ والمتضمنة جواز التعاقد مع المستشارين والخبراء لأداء خدمة معينة بموجب عقد يُحرر بين الحكومة ووزارتي الخدمة المدنية ووزارة المالية.

[133]) تضمنت المادة (١/٢٨) من لائحة الموارد البشرية انه "...ويجوز استثناءً من ذلك التعاقد مع غير السعودي في الوظائف التي تتطلب كفاءات غير متوفرة في السعودية ..."

[134]) أ. سليمان محمد الجريش، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، ١٤١٨هـ، ص (٥٤).

[135]) وافق مجلس الشورى على تعديل سن الالتحاق بالوظيفة العامة **إلى ١٨ عاماً** بعد أن كان ١٧ سنة بتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٤هـ.

معظم الوظائف العامة، وهناك وظائف حُدد لها سن أعلى من (١٨) عاماً ومنها وظائف مباشرة الأموال العامة والتي حُدد لها (٢١) عاماً، ووظائف القضاء وأعضاء النيابة العامة والتي حُدد لها (٢٢) عاماً.

ويحدد سن الموظف بما دُوِّن في وثيقة إثبات الجنسية، وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من لائحة التعيين بقولها "يُحدد سن الموظف عند التعيين في أحكام النظام بتاريخ الميلاد باليوم والشهر والسنة الثابت في الوثيقة الرسمية التي تصدرها الجهة المختصة بإثبات الجنسية السعودية، فإذا لم تتضمن تلك الوثيقة التاريخ باليوم والشهر أُعتبر تاريخ الميلاد هو غرة رجب لسنته ...".

فإذا ما تم تعيين الموظف قبل بلوغه السن النظامية ([١٣٦])، دون خطأ منه يطوى قيدَّه، فإذا أكمل السن النظامية يُباشر أعباء وظيفته، وتُعتبر وظيفته نظامية وتبدأ فترة التجربة بالنسبة له، ما لم يتضح أن تعيينه قبل إكمال السن النظامية تم بطريق الغش أو التزوير، فعندئذ يُوقف عن العمل وتتخذ ضده الإجراءات النظامية ([١٣٧]) ويُعتبر الموظف في هذه الحالة موظفاً فعلياً فيما يخص الاعمال الصادرة منه ([١٣٨]).

ثالثاً: توافر اللياقة الصحية:

يشترط النظام السعودي توفر اللياقة الصحية لممارسة العمل والقدرة على تنفيذه، وتختلف اللياقة الصحية المطلوبة في بعض الوظائف عن غيرها حسب طبيعة كل وظيفة، وتتحدد هذه اللياقة وفق لائحة اللياقة الصحية لشغل الوظيفة العامة رقم (١٠٦٥٣/٢) وتاريخ ١٤٠١/٠٤/٠٧هـ، وقد ورد النص على اللياقة الصحية في الفصل السادس من الباب الرابع بالمادة (١٠٦) وما بعدها من

---

[١٣٦]) المادة (٣٧) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية.

[١٣٧]) المادة (٣٧/ج) من لائحة الموارد البشرية.

[١٣٨]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٨١).

لائحة الموارد البشرية[139] ، ويجوز بناء على طلب الإدارة المعنية إعفاء المرشح من شرط اللياقة بعد موافقة وزارة الخدمة المدنية، في حالات الضرورة وحسب وظائف بعينها، وتثبت اللياقة الصحية بتقرير طبي يكون صالحاً لمدة سنة طبقاً للمادة التاسعة من لائحة اللياقة الصحية والمادة (١١١) من لائحة الموارد البشرية ، ويترتب على فقد الموظف لهذه اللياقة فقد الوظيفة وإنهاء خدمته ويكون ذلك بناءً على قرار من السلطة المختصة.

رابعاً: حسن السيرة والأخلاق ([140]):

يُعد حُسن السمعة والأخلاق من الشروط الضرورية التي تتطلبها أنظمة الخدمة المدنية في الموظف العام، وبدون توفر هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام ([141]).

وللجهة الإدارية التأكد من حُسن السيرة والأخلاق، أو سوء السلوك بأي من طرق الإثبات، وفي سبيل ذلك صدر قرار مجلس الخدمة المدنية في المادة رقم (٥/٤/٤) من اللائحة التنفيذية أنه "وتحدد وزارة الخدمة المدنية ما يلي: ١. ... ٢-إجراءات إثبات حُسن السيرة والسلوك " ويكون من دلائل حُسن السيرة والسلوك الخُلق الرفيع والأمانة الصادقة والشعور بالمسؤولية وحفظ الحقوق وأدائها لأصحابها.

---

[139]) نصت المادة (١٠٧) لائحة الموارد البشرية على أنه "يجب أن يكون المرشح للتعيين في وظيفة حكومية أو أداء مهماتها خالياً مما يعوقه عن أداء متطلبات الوظيفة بالنسبة إلى حالته الجسمية والنفسية والعقلية والبصرية، وتتولى الجهات الطبية المعتمدة الكشف الطبي للتعيين والتعاقد وإعادة التعيين في الخدمة ومد مدة الخدمة وإنهاؤها".

[140]) نصت المادة (٢٨) من لائحة الموارد البشرية على أن " يشترط في من يُعين في إحدى الوظائف ..." ٤. حُسن السيرة والأخلاق ".

[141]) ويعنى حُسن السيرة والأخلاق في أحكام القضاء "مجموعة الصفات التي يتحلى بها الشخص والتي توحي بالثقة فيه وتدعو إلى الاطمئنان إليه وإلى تصرفاته " حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١١١٠ لسنة ٦ق جلسة ١٩٦٢/٠٢/٠٣م، مجموعة المكتب الفني ٣٠١/٧.

والأصل تمتُّع كل شخص بحُسن السيرة وقوام السلوك إلى أن يثبت العكس، عملاً بقاعدة الأصل في الذمة البراءة، وإذا ما انتهت الجهة الإدارية إلى غير ذلك كان قرارها بسوء السلوك خاضعاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

خامساً: توافر الشروط الخاصة بالوظيفة:

يجب أن يكون المرشح للوظيفة العامة حاصلاً على المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة المراد شغلها ([١٤٢])، وهذه المؤهلات منها ما هو علمي وما هو عملي، ويتم تحديد هذه المؤهلات حسب كل وظيفة، طبقاً لما صدر عن الديوان العام للخدمة المدنية بشأن دليل تصنيف الوظائف.

سادساً: ألا يكون قد حكم على الشخص في حد من الحدود الشرعية:

سواء بالسجن أو القصاص في جريمة مخلة بالشرف والأمانة مثل جرائم التزوير والاختلاس والرشوة والنصب والمخدرات وشهادة الزور، وقد قضى ديوان المظالم بأنه " وصف الفعل بأنه جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة إنما ينصرف إلى تلك الأفعال التي ينظر إليها المجتمع المسلم بعين الازدراء ويعتبر فاعلها ضعيف الخلق منحرف الطبع ساقط المروءة " ([١٤٣])، وقد أُعتبر شرط عدم الحكم على الشخص - من شروط التعيين في الوظائف العامة طبقاً للمادة (٢٨) من لائحة الموارد البشرية.

---

[١٤٢]) نصت المادة (٢٩) من لائحة الموارد البشرية على أن" يتم التعيين وفقاً لمتطلبات شغل الوظيفة المحددة في وصف الوظيفة ...ولا يعتد بما يقدمه المرشح من مؤهلات علمية أو خبرات عملية أو برامج تدريبية أو إعدادية تفوق تلك المتطلبات."

[١٤٣]) حكم ديوان المظالم رقم ٢٥١/ت/٢ وتاريخ ١٤١٢هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٦٣).

سابعاً: ألاَّ يكون قد فُصل من خدمة الدولة تأديبياً ([١٤٤]):

ويأتي فصل الموظف من الخدمة إذا ارتكب أياً من المخالفات التي تبرر ذلك، ويكون قرار الفصل من السلطة المختصة، ويجب على الجهة الإدارية مراعاة الضوابط الخاصة بإعادة التعيين لمن انتهت خدمته لأي سبب من الأسباب، ويطلب إعادة تعيينه مرة أخرى، كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٢٨) من لائحة الموارد البشرية - بشأن باقي شروط شغل الوظيفة - على " أن لا تكون لديه خدمة سابقة انتهت وفق المادة (٢٢٦) من اللائحة ما لم تكن قد مضت سنة من تاريخ إنهاء الخدمة.

---

[١٤٤]) نصت المادة (٢٨) من لائحة الموارد البشرية على أن " يشترط في من يُعين في إحدى الوظائف ..." ٧- غير مفصول من خدمة الدولة لأسباب تأديبية، أو كان مفصولاً ومضت سنة على الأقل من تاريخ الفصل ".

المبحث الثاني

واجبات وحقوق الموظف العام

يلتزم الموظف العام بالعديد من الواجبات سواء كانت إيجابية أو سلبية، والتي تقتضيها طبيعة الوظيفة العامة، سواء داخل نطاق العمل أو خارجه، ولقاء ذلك يتمتَّع الموظف العام بمجموعة من الحقوق المالية والأدبية.

وفي هذا المبحث سوف نبيِّن باختصار واجبات الموظف العام، كما نبين حقوق الموظف العام المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية للموارد البشرية سواء كانت هذه الحقوق مالية أو حقوق أدبية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: واجبات الموظف العام.

المطلب الثاني: حقوق الموظف العام.

المطلب الأول

واجبات الموظف العام

إذا التحق الشخص بالوظيفة العامة فإن ثمة واجبات تقع على عاتقه يجب عليه مراعاتها، وقد ورد النص عليها في نظام الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية للموارد البشرية، في الباب الثامن تحت مسمى ـ **الواجبات الوظيفية** ـ من المادة (٢٠٦) حتى (٢٠٩)، ونستحسن تقسيم هذه الواجبات إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية، مع الوضع في الاعتبار أنها وردت على سبيل المثال لا الحصر، ونبيِّن ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الواجبات الإيجابية

تم النص على هذه الواجبات في المادة (١١) من نظام الخدمة المدنية والمادة (٢٠٨) من اللائحة السابقة ([١٤٥])، وتم حصر هذه الواجبات في الآتي:

أولاً: أداء العمل بدقة وأمانة:

نصت الفقرة (ج) من المادة (١١) من نظام الخدمة المدنية على أنه " يجب على الموظف خاصة ... ج/ أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظام والتعليمات"، ويتطلب تنفيذ هذه المادة الالتزام بأوقات الدوام وعدم إضاعة الوقت في غير العمل، والحرص على إنجاز الأعمال في وقتها، وأن يؤدي العمل بنفسه شخصياً ولا يحل آخر محله إلا إذا أجاز النظام ذلك.

كما يلتزم الموظف العام بعدم القيام بأعمال للغير سواء كانت بمقابل أو بدون مقابل، حتى في غير أوقات العمل، إلا بعد الحصول على موافقة السلطة المختصة، ومعيار الدقة المطلوب من الموظف التقيَّد به هو معيار الموظف المعتاد أو العادي وليس شديد الحرص.

---

[١٤٥]) نصت المادة (٢٠٨) من لائحة الموارد البشرية على أنه " يجب على الموظف الالتزام بما يأتي : أ) الترفع عن كل ما يُخل بشرف وظيفته ...ب) تخصيص وقت العمل لأداء واجباته الوظيفية ج) العمل على خدمة أهداف الجهة الحكومية ... د) الحرص على الاطلاع والإلمام بالأنظمة واللوائح ... هـ) المحافظة على سلامة مكان العمل وأدواته و) المحافظة على حسن مظهره العام ... ز) اتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية المعلومات والوثائق والمستندات ... ح) احترام حقوق الأخرين ومصالحهم ... ط) التعاون مع زملائه ... ي) الاشراف على مرؤوسيه ومتابعة أعمالهم ..."

ثانياً: المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:

يجب على الموظف العام أن يتحلى بالخلق القويم ويتخلى عن الأعمال المشينة حفاظاً على كرامة الوظيفة العامة، ويلتزم بذلك في محل عمله أو خارج نطاق الوظيفة، وقد نصت المادة (١١/أ) من نظام الخدمة المدنية على أن " يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ".

كما يجب أن يلتزم جانب الأمانة والنزاهة حال أدائه الأعمال المسندة إليه، فيمنع عليه قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور، أو قبول الهدايا أو الإكراميات بالذات أو بالوساطة ،وإفشاء الأسرار واستغلال النفوذ، وقد قضى ديوان المظالم بأن " الحكم على المتهمين شرعاً بالجلد والسجن لقاء إدانتهم بالاختلاء المحرمَّ، شرعاً ببعض النساء داخل السيارة... يُعد من الأعمال المشينة شرعاً التي تفقد صاحبها الشرف والأمانة لا سيما وأنهم ممن اؤتمنوا على تعليم النشء أو تربيتهم ويفقدهم بالتالي الصلاحية لشغل الوظيفة العامة" ([١٤٦]).

وقد استقر القضاء الإداري المصري والسعودي على مسؤولية الموظف العام خارج نطاق الوظيفة العامة، إذا ارتكب فعلاً مخلاً بالشرف، حماية للوظيفة العامة، وأنه يجب عليه أن ينأى بنفسه عن مواطن الشبهات، ولذلك فإن شرب الخمر وإتيان الأفعال الفاضحة تشكل مساساً بالوظيفة العامة، وكذلك لعب القمار ([١٤٧])، كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، بل سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة حتى خارج نطاق الوظيفة ..." ([١٤٨]).

---

[١٤٦]) حكم ديوان المظالم رقم ١٦٨/ت/٢، ١٤١٢هـ مشار إليه بمؤلف د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (١٨٩).

[١٤٧]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠/٠٥/١٩٦١م، وقرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٤٨ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/٥٤٨ ق لعام ١٤٠١هـ.

[١٤٨]) القضية رقم ٣٠٠٣ لسنة ٤٣ق جلسة ٠٥/٠٥/٢٠٠١م المكتب الفني ١٦٥٧/٤٦.

ثالثاً: طاعة الرؤساء وحُسن معاملة الجمهور:

يجب على الموظف أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر أو نواهي من رئيسه، إذا كانت وفق أحكام الأنظمة واللوائح ولم تتضمن ارتكاب جرائم جنائية، "لأن طاعة الرؤساء لا ينبغي أن تمتد بأية حال إلى الجرائم" ([١٤٩]).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الطاعة لا تعني سلب الموظف لإرادته ولا تحول بينه وبين إبداء رأيه في إطار من الاحترام الواجب، وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " لا تثريب على الموظف إن كان معتزاً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره شجاعاً في إبداء رأيه صريحاً في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي" ([١٥٠]).

كما يجب على الموظف العام أن يكون حريصاً على أداء الأعمال المسندة إليه وينجزها لصالح المترددين على المرفق والمتعاملين معه دون تباطؤ أو تعالى، كما يجب عليه أن يتعامل مع زملائه بأسلوب حسن وأن يتعاون معهم في إنجاز الأعمال الخاصة بالإدارة، ولا يُخفي أية معلومات يكون من شأنها توجيه الرئيس أو المرؤوس لحسن تنفيذ الأعمال على النحو المنصوص عليه في المادة (١١/ب) من نظام الخدمة المدنية وما تقتضيه سياسة الدولة.

كما يجب على الموظف العمل على ما يخدم أهداف الجهة التي يعمل لديها والدولة ككل، وعليه الإلمام بالأنظمة واللوائح والتعاميم المتعلقة بأداء الوظيفة التي يشغلها، وان يحافظ على المستندات التي تحت يده، وأيضاً المحافظة على مقر عمله وما به من أدوات، كما يلزم عليه الإشراف على مرؤوسيه ومتابعة أعمالهم وتقويم ادائهم الوظيفي بموضوعية وحيادية.

---

[١٤٩]) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٤٩٦).

[١٥٠]) القضية رقم ٤٨٠ لسنة ١٠ ق بتاريخ ١٥/٠٥/١٩٦٥م، مجموعة المبادئ في عشر سنوات، نوفمبر ١٩٥٥م، ص (٢٨٠).

الفرع الثاني
الواجبات السلبية ([١٥١])

طبقاً لنظام الخدمة المدنية السعودي واللائحة التنفيذية للموارد البشرية، يحظر على الموظف إتيان العديد من الأعمال، منها:

أولاً: إساءة استعمال السلطة أو استغلال نفوذه أو إفشاء أسرار الوظيفة:

تمكن الوظيفة العامة شاغلها ـ الموظف العام ـ من الاطلاع على عدد كبير من الأسرار والمعلومات والوثائق والمستندات التي ينبغي أن لا يعلمها الغير أو العامة، لذلك يجب على الموظف العام عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته سواء كانت تحت يده هو أو علم بها وهو في معرض مزاولته لمهنته، ويمتد الحظر إلى ما بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الدولة.

وتكمن خطورة هذا العمل ـ إفشاء الأسرار ـ إذا ما تعلقت هذه المعلومات والوثائق والمستندات بأعمال عسكرية أو أمنية أو قضائية أو دراسية مثل الاختبارات الخاصة بالشهادات العليا في المراحل التعليمية المختلفة وغيرها.

ومخالفة الموظف لهذا الواجب قد لا تخضعه للمساءلة التأديبية فقط، بل قد يؤدي ذلك إلى المساءلة الجنائية أيضاً، ولا يُعفي الموظف من المسؤولية في هذه الحالة إلا إذا كان ذلك بناءً على قرار صادر من السلطة الرئاسية أو إحدى الجهات الرقابية أو سلطات التحقيق القضائية، والتي تكون ضرورية لسير التحقيق، والوصول إلى الحقيقة.

([١٥١]) نصت المادة (٢٠٩) من لائحة الموارد البشرية على أنه "أ-يحظر على الموظف ما يأتي :١ . إساءة استعمال السلطة الوظيفية .٢ . استغلال النفوذ .٣ . قبول الرشوة أو طلبها ... ٤ . التزوير."

ثانياً: الاشتغال بالتجارة ([152]):

تستهدف التجارة تحقيق الربح الخاص، في حين تستهدف الوظيفة العامة تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم يظهر التعارض بين الأمرين لتعارض المصالح الخاصة مع المصالح العامة.

لذلك حظرت اللوائح التنفيذية ممارسة التجارة على الموظف العام، ومن **الأعمال التجارية المحظور** على الموظف ممارستها الاشتغال بالتجارة بطريق مباشر أو غير مباشر والاشتراك في تأسيس الشركات وعضوية مجلس إداراتها أو تسجيل محل تجاري باسمه أو باسم القاصر الذي يرعاه، وشراء العقارات والمنقولات بقصد إعادة بيعها، أو أعمال الصيرفة - المصارفة - والسمسرة وأعمال الوكالة بالعمولة أو البيع بالمزايدة.

أما قيام الموظف العام بتأجير العقار المملوك له، فلا يُعد اشتغالاً بالتجارة، وأيضاً تملك الحصص والأسهم في الشركات المساهمة أو ذات المسؤولية المحدودة، وبيع واستغلال الإنتاج الفكري ([153]).

---

[152]) نصت المادة (٢٠٩) من لائحة الموارد البشرية على انه يحظر على الموظف"٥ ... الاشتغال بالتجارة .٦. الاشتراك في تأسيس شركات أو قبول عضوية مجالس إدارتها أو العمل فيها إلا إذا كان معيناً من الحكومة".

[153]) وقد نصت المادة (٢٠٩) من اللائحة السابقة على انه "ب -**لا يُعد اشتغالاً بالتجارة ما يأتي** :١ . بيع أو تأجير مالك العقار عقاره أو شراء العقار لا لغرض البيع، وبيع مالك المزرعة أو المزارع فيها غلتها .٢ . تملك الحصص والاسهم في الشركات المساهمة والشركات ذوات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية .٣ . القيام بأعمال القوامة والوصاية والوكالة ولو بأجر... .٤ . بيع أو استغلال الموظف إنتاجه الفني أو الفكري، ويعد من قبيل الإنتاج الفكري تقديم الرأي والاستشارات الهندسية والقانونية والمحاسبية وما شابهها، على أن لا يؤثر أو يتعارض ذلك مع أداء أعمال ومهمات الوظيفة التي يشغلها .٥ . تحرير الشيكات والسندات والكمبيالات .٦ . ممارسة شاغلي الوظائف الفنية المساعدة والوظائف الحرفية لحرفهم خارج وقت الدوام الرسمي ".

كما لا يجوز للموظف العام الجمع بين الوظيفة العامة ووظائف أخرى سواء كانت الوظيفة الأخرى حكومية أو خاصة، إلا في الأحوال التي تسمح بها السلطات المختصة بموجب موافقات أو تعاميم، ومثال ذلك قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١١١١٨) وتاريخ ١٤٢٦/١١/٠٨هـ الذي أجاز للجامعات والمعاهد الأهلية والمراكز التعليمية الخاصة الاستعانة بموظفي الدولة أصحاب المؤهلات العلمية بعد موافقة جهة عملهم.

ثالثاً: عدم الإضرار بالوظيفة العامة:

ويتمثل ذلك في العديد من المحظورات الملقاة على عاتق الموظف العام، ومنها عدم إساءة الموظف استخدام سلطته، إذا كان يمتلك قدراً من السلطة التقديرية، وأن تكون جميع أعماله لأهداف الصالح العام، وليس للموظف توجيه النقد للحكومة بالقول أو الفعل ما لم يكن قد صُرح له بذلك.

كما يُمنع على الموظف العام قبول أو طلب الرشوة بأي صورة من الصور، وعدم قبول الهدايا والإكراميات أو خلافه لإخلال ذلك بالوظيفة العامة، والابتعاد عن كل ما يضر بأموال وممتلكات الدولة، والإبلاغ الفوري عن أية مخالفات مالية تمثل عدواناً على المال العام.

المطلب الثاني

حقوق الموظف العام

تتعدد حقوق الموظف العام الناتجة عن ممارسته للوظيفة العامة، كما يلزم التنبيه ان هذه الحقوق دائمة التعديل والتغيير من الجهات المختصة، ويمكن تقسيم هذه الحقوق إلى قسمين رئيسيين: الأول: الحقوق المالية والقسم الثاني الحقوق غير المالية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحقوق المالية.

الفرع الثاني: الحقوق غير المالية.

الفرع الأول
الحقوق المالية

يلزم التنبيه بأن الحقوق المالية للموظف العام دائماً ما يتم تعديها حسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية وفق المستوى العام للأسعار والذي يتغير دوماً، وتتمثل هذه الحقوق في جميع المزايا المالية المقررة للموظف العام، سواء كانت راتباً أو علاوات أو بدلات أو مكافآت أو تعويضات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الراتب:

الراتب هو: المبلغ الذي يحصل عليه الموظف دورياً - كل شهر - لقاء العمل الذي يؤديه، ويتم صرف الراتب ليس من تاريخ قرار التعيين، وإنما من تاريخ مباشرة الموظف للعمل فعلاً طبقاً للمادة (١٦) من نظام الخدمة المدنية، ويتسلمه الموظف إما نقداً أو بموجب شيك أو يُودع في الحساب الخاص به.

ويتم تحديد المرتب الشهري وفق جدول الرواتب الذي يكون مُعداً سلفاً، ويكون متناسباً مع مستوى الأسعار العام، وليس للموظف أو الإدارة التفاوض بشأن تحديد هذا الراتب، وقد تم تحديد ذلك في المادة (١٨) من نظام ولوائح الخدمة المدنية.

ونظراً لأهمية الراتب بالنسبة للموظف العام، فقد أسبغ **المنظم الحماية النظامية** عليه طبقاً للمادة (٢٠) من نظام الخدمة المدنية، بأنه لا يجوز الحجز على الراتب المستحق للموظف إلا بموجب قرار صادر من السلطة المختصة، ولا يجوز أن يُجاوز مقدار المحجوز عليه في كل شهر عن ثلث صافي مرتب الموظف عدا دين النفقة.

أما إذا كان الموظف **مكفوف اليد** - موقوفاً عن الخدمة مؤقتاً - أو كان الموظف محبوساً احتياطاً في جرائم جزائية، فيصرُف له نصف صافي راتبه الأساسي ولمدة عامين فإن ذادت المدة عن ذلك فيطوى قيده مؤقتاً، فإذا برئ أو

قضي عليه بغير الفصل من الخدمة يُصرف له الباقي، ولا يُرد ما دُفع له إذا قضي بالفصل، وذلك طبقاً للمادة (١٩) من نظام الخدمة المدنية بعد تعديلها بالمرسوم الملكي (م/ ٩٥) وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٤هـ ([١٥٤]).

ثانياً: العلاوة:

العلاوة هي: مبلغ من المال يُضاف إلى الراتب الذي يُصرف للموظف، طبقاً لما يقره النظام لمواجهة ارتفاع الأسعار، أو تشجيعاً للموظف العام، ويتم تأجيل استحقاق هذه العلاوة إذا ما تم توقيع جزاء تأديبي على الموظف أو الحرمان من نصفها، أو في حالة حصوله على تقرير ضعيف ،وهي تُقرر سنوياً أو في حالة نقله إلى الدرجة الأعلى، وهذه العلاوة تكون محددة سلفاً في النظام حسب مراتب الموظفين بذات جدول الرواتب، ولا يحصل الوزراء ولا نواب الوزراء ولا الموظفون بمرتبة وزير ولا موظفو المرتبة الممتازة على هذه العلاوة، إذ يكتفي بالنسبة لهم بأصل الراتب الثابت ([١٥٥])، وفي عام ١٤٣٧هـ تم وقف صرف هذه العلاوة ثم في عام ١٤٣٩هـ تم إعادة صرفها، وكل ذلك حسب مقتضيات الصالح العام.

وقد نصت المادة (٢/١٧) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية على أنه " إذا تمت ترقية الموظف من أول محرم مُنح الزيادة المقررة للترقية وفق المادة (١٨/ب) من نظام الخدمة المدنية ثم يُمنح العلاوة الدورية على أساس الدرجة التي يستحقها في المرتبة المرقي إليها، كما لو تمت الترقية قبل أول محرم "، وكما قدمنا يُحرم الموظف من هذه العلاوة طبقاً للمادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين إذا عُوقب بالحرمان منها أو حصل على تقرير كفاية بدرجة (غير مرضٍ) في السنة السابقة على استحقاق العلاوة.

---

[١٥٤]) نصت المادة (١/١٩) أ) يُصرف للموظف المكفوف اليد ومن في حكمه، أو الموقوف احتياطياً نصف صافي راتبه الاساسي، فإن برئ أو عوقب بغير الفصل فيصرف له النصف الباقي منه ولا يستعاد ما صرف له إذا عوقب بالفصل".

[١٥٥]) د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص (١٩٩).

كما نص نظام الخدمة المدنية السعودي في المادة (٢/١٨) على أن يستحق الموظف حال ترقيته للدرجة التالية منحة راتب الدرجة التالية للدرجة التي يستحقها، ويعد ذلك من قبيل **العلاوة التشجيعية** لهذا الموظف، شريطة حصوله على تقدير لا يقل عن جيد جدا ([١٥٦]).

ثالثاً: البدلات:

البدلات هي مبالغ تصرف للموظف طبقاً لاعتبارات معينة تعود إلى طبيعة العمل الذي يمارسه، وقد أورد النظام السعودي العديد من البدلات، منها ما يُلحق بالراتب شهرياً مثل بدل النقل، ومنها ما يُصرف حالة تأدية العمل كبدل الانتداب. وقد نصت المادة (٢٣/٢٧) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية على تشكيل لجنة من الديوان العام للخدمة المدنية ووزارة المالية والجهات ذات العلاقة لمراجعة البدلات المنصوص عليها بالنظام واقتراح الإضافة أو التعديل، وهذه البدلات هي:

١) بدل التعيين:

يُصرف هذا البدل للموظف حال تعيينه في خدمة الدولة لأول مرة، وقد نصت عليه المادة (١٠/٢٧) من اللائحة التنفيذية وهو ما يُعادل راتب شهر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٠١) وتاريخ ١٤٠٥/٠٦/٢٤هـ.

٢) بدل الانتقال:

يُصرف هذا البدل للموظف مقابل انتقاله من منزله إلى مقر العمل والعكس، وهو يختلف باختلاف المراتب الوظيفية، وذلك بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥٠٢) وتاريخ ١٤٠١/٠٦/١٨هـ والمعمول به منذ ١٤٠١/٠٧/٠١هـ، أما موظفو الدرجة الخامسة عشرة فلهم وضع خاص بهم نصت عليه المادة (٩/٢٧) من تأمين سيارات مناسبة لهم، ويسري هذا الحكم على رؤساء المصالح والإدارات المستقلة.

---

[١٥٦]) نصت المادة السابقة على أن "يمنح الموظف المُرقي راتب أول درجة في مرتبة الوظيفة التي يرقى إليها، فإذا كان راتبه عند الترقية يساوي راتب هذه الدرجة أو يزيد عليه؛ فيمنح راتب أول درجة تتجاوز راتبه "

٣) **بدل الترحيل (النقل):**

يُصرف هذا البدل بواقع راتب شهرين بسبب نقل الموظف أو انتدابه لفترة معينة ([١٥٧])، وذلك لمساعدة الموظف في تحمل نفقات ذلك، كما يُصرف هذا البدل في حالة الانتقال الفعلي بعد التحقق من المسافة الوارد النص عليها في التعميم ولا يُصرف عند تحقق صرفه لأكثر من مرة واحدة خلال سنة واحدة.

٤) **بدل الانتداب (السفر):**

يّصرف هذا البدل للموظف حال انتدابه في عمل رسمي خارج مقر عمله الأصلي داخل أو خارج المملكة، ويُحسب عن كل يوم ابتداءً من وقت مغادرة الموظف لمقر عمله وينتهي بعودته، وإذا قامت الدولة بتأمين الإقامة والإعاشة للموظف المنتدب يتم تخفيض هذا البدل إلى الربع، ويجب أن يبلغ الانتداب المسافات المحددة والتي نص عليها تعميم وزارة الخدمة المدنية رقم (٤٥/٢٣) وتاريخ ١٤٠٧/٠٥/٢٤هـ وهي (٧٥) كيلو متر في الطرق الممهدة والمسفلتة و(٤٠) كيلو متر لغيرها و(١٥) كيلو للأماكن التي لا تصل إليها السيارات، ويجوز صرف سلفه للموظف المنتدب.

٥) **بدل طبيعة العمل:**

يُصرف هذا البدل حسب طبيعة العمل الخاصة بكل وظيفة أو مهنة لوجود صعوبات، أو مخاطر تصاحب تأديتها، وذلك وفقاً للمادة (١٦/٢٧) والمادة (١٧/٢٧) من اللائحة التنفيذية، وطبقاً لتعميم الخدمة المدنية رقم (١٠/٢٨) وتاريخ ١٣٩٩/٠٦/٠٣هـ، ويُصرف هذا البدل للموظف السعودي خارج المملكة، ويمكن الجمع بينه وبين بدل التمثيل أو العلاج، وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما، ومن هذه الوظائف التي يستحق عنها بدل وظائف النسخ وأمناء الصناديق وأمناء العهد ومأموري الصرف.

---

[١٥٧]) نصت المادة (٢٥٢) من لائحة الموارد البشرية على أنه " يُصرف للموظف الموفد للتدريب داخل المملكة لمدة تزيد على تسعين يوماً بدل ترحيل ..."

٦) بدل التمثيل:

نصت على هذا البدل المادة (٣٨) من لائحة التمثيل الخاصة بالعاملين في السلك الدبلوماسي والمعتمدة بالأمر السامي رقم (٨١٨٠) وتاريخ ١٣٩٢/٠٥/٠١هـ ويُصرف هذا البدل شهرياً حسب الجدول المحدد من السلطة المختصة.

٧) بدل الضرر (الخطر):

نصت المادة (١٣/٢٧) من اللائحة التنفيذية على بدل الضرر والعدوى للموظفين المعرضين لهذا الضرر، مثل أقسام الأشعة والطب الوقائي ومصحات الجزام والأمراض العقلية والمختبرات الجرثومية وغيرها.

٨) بدل المناطق النائية:

يُصرف هذا البدل للموظفين الذين يعملون في المناطق النائية أو الجبلية، ويُقدر حسب مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف ويصرف له شهرياً.

٩) بدلات أخرى:

توجد العديد من البدلات الأخرى التي لم يتضمنها نظام الخدمة المدنية لموظفي الدولة بصفة عامة، إلا أنها تُصرف لبعض الجهات، ومنها بدل السكن الذي يُصرف لمنسوبي الخطوط الجوية العربية السعودية، وأيضاً بدل تفرغ الذي يُمنح لبعض الموظفين مثل الأطباء والصيادلة ويقدر بـ (٧٠%) من الراتب، وبدل إعاشة وهو بدل يُصرف لمرة واحدة عن فترة عمل الحج، وبدل الندرة وهو بدل غير ثابت ويُقدر بنسبة من الراتب الأساسي، وبدل الجامعات الناشئة وغيره من البدلات غير الثابتة.

رابعاً: المكافأت:

المكافأة مبالغ محددة في النظام تُصرف لأسباب محددة، ومنها:

١) مكافأة العمل الإضافي:

نصت عليه المادة (٤/٢٦) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية بأن " يستحق الموظف مكافأة العمل الإضافي إضافة إلى بدل الانتداب بعد توافر الشروط ... " ويصرف للموظف مقابل ساعات العمل الإضافية في خارج وقت الدوام الرسمي وأثناء العطلات الرسمية، ويراعى في ذلك إنجاز العمل.

٢) مكافأة التعاقد لأعمال مؤقتة:

طبقاً لهذا البدل، يتقاضى الموظف مكافأة مؤقتة وليس راتباً، وذلك وفقاً لنص المادة (٢٥) من نظام الخدمة المدنية ([١٥٨])، ويكون صرف هذا البدل بقرار من الوزير المختص يُحدد على أساس العمل بالقطعة أو الإنتاج أو الساعة، ويكون ذلك بصفة استثنائية ولمدة سنة، بشرط توافر الشروط الواجب توفرها في المرشح لشغل الوظيفة، وأن تكون الوظيفة شاغرة، وأن لا يتم التعاقد مع المرشح للعمل في أكثر من جهة واحدة.

٣) مكافأة نهاية الخدمة:

نصت المادة (١٩/٢٧) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، على أن يُصرف للموظف مكافأة تعادل راتب ثلاثة أشهر، وذلك في الحالات الآتية:

أ) التنسيق مع الخدمة المدنية طبقاً للمادة (٦/٣٠) من اللائحة فيما يخص إلغاء الوظيفة.

ب) الإحالة إلى التقاعد بسبب العجز عن العمل.

ج) الإحالة إلى التقاعد بسبب بلوغ السن النظامية.

د) الوفاة.

---

[١٥٨]) ورد نص المادة (٢٥) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية بانه "يجوز بقرار من الوزير المختص شغل بعض الوظائف بصفة مؤقته بمكافأة تحدد على أساس العمل بالقطعة أو الإنتاج أو الساعة حسب المعدلات التي يضعها مجلس الخدمة المدنية".

ونشير إلى أنه إذا تطلب الأمر استمرار العامل في العمل بعد بلوغ السن النظامية، فإنه يستمر في العمل على أساس المكافأة وليس الراتب.

خامساً: التعويضات:

التعويضات هي مبالغ مالية تُقرر للموظف وتُحدد في النظام إذا توافرت أسباب معينة، وفقاً للقاعدة العامة، فإن التعويضات تّقرر إذا لحق بالموظف ضرر أو لم يحصل على حق من الحقوق المقررة في النظام.

ومن حالات التعويض المنصوص عليها في النظام، ما نصت عليه المادة (١/٢٧) بشأن التعويض في حالة الوفاة إذا كانت الوفاة ناتجة بسبب العمل، فُيمنح الموظف التعويض المنصوص عليه بالنظام ([١٥٩])، وأيضاً التعويض في حالة الإصابة التي ينتج عنها عجز كلي أو عاهة تمنع الموظف عن العمل بصورة قطعية، أو أن يكون العجز جزئياً. وتنظيماً لذلك، صدر تعميم الديوان العام للخدمة المدنية رقم (٤/ت/٤٣) وتاريخ ١٣٩٨/٠٨/٠٣هـ بتحديد الضوابط الخاصة لإثبات الوفاة أو الإصابة الناشئة عن العمل.

كما يُعد من التعويضات كذلك التعويض عن تذاكر السفر للمنتدب في مهمة رسمية، طبقاً للمادة (٨/٢٧) من اللائحة التنفيذية، وقد حدد تعميم الديوان رقم (١١/٤) قواعد صرف هذا التعويض، بالإضافة إلى التعويض عن السفر المتواصل بحيث يصرف له تعويض شهري يحدد مقداره الوزير المختص طبقاً للمادة (٩/٢٢) من اللائحة التنفيذية، وقد خُفض هذا التعويض بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٠١) لعام ١٤٠٥هـ بنسبة (٥٠%) بعد أن كان لا يزيد عن ثلث الراتب الشهري، فضلاً على التعويض عن الإجازة العادية وعن الفصل

---

[١٥٩]) نصت المادة (٣٥) من لائحة الحقوق والمزايا المالية على أن "يمنح الموظف في حالة الإصابة بعجز أو عاهة تمنعه عن العمل بصورة قطعية أو لورثته في حالة الوفاة إذا كانت الوفاة أو العجز ناشئين بسبب العمل تعويضاً مقداره مائة ألف (١٠٠،٠٠٠) ريال . ويصرف لمن يصاب بعجز جزئ أو عاهة مستدمية ...".

بطريقة غير نظامية على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٧) وتاريخ ١٣٩٨/٠٣/٠٥هـ ([١٦٠]).

الفرع الثاني

حقوق الموظف غير المالية

تتعدد الحقوق غير المالية المقررة في النظام السعودي للموظف العام، ومنها الترقية والإجازات، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الترقية:

تُعد الترقية من الحقوق التي تجمع بين الحق المالي والأدبي، كما من الحوافز التي تملكها الإدارة لحث الموظف على بذل المزيد من الجهد، بهدف تعديل مركزه القانوني كرئيس أو مشرف للوظيفة التي كان يشغلها.

ويعرفها البعض بأنها " اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري... على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة " ([١٦١]) وتخضع الترقية لنصوص لائحة الترقيات الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٦٨٦/١) وتاريخ ١٤٢١/٠٣/١٥هـ.وتتنوع طرق الترقية بين الترقية بالأقدمية أو الاختيار أو المسابقة، وذلك على النحو التالي:

---

[١٦٠]) راجع تفصيلاً أ. سليمان الجريش، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص (١٧٤ و١٧٥).

[١٦١]) د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣م، ص (٢٤).

أ) الترقية بالأقدمية:

تعنى ترقية الموظف الأقدم إلى الدرجة الأعلى في السلم الإداري بطريقة آلية، وباعتبار أن الزمن وحدة كفيل بأن يُكسب الموظفون الخبرة اللازمة للترقية ([١٦٢]). وتتميز هذه الطريقة بالعدالة لعدم وجود معيار لترقيتهم إلا المدة، كما ينتفي طبقاً لهذه الطريقة جانب المحاباة أو التعسف من جانب الإدارة في مواجهة من لا ترضى عنهم، كما أنها تبث في نفوس الموظفين الطمأنينة والأمان.

وقد وُجه إلى هذه الطريقة **النقد**، نظراً لأنها قد تضر بصالح الوظيفة العامة في عدم الأخذ بالكفاءة حال الترقية، وأن الزمن وحده ليس كافياً لتحقيق الكفاءة، كما أنها تؤدي إلى الاتكال والتراخي وانعدام التنافس بين الموظفين.

ب) الترقية بالاختيار:

تكون الترقية بالاختيار بين الموظفين باختيار الأكفأ في شغل الدرجات الأعلى، دون النظر إلى الأقدمية، إضافة إلى الاعتداد بالتدريب والحصول على الشهادات العليا، وتتميز هذه الطريقة بأنها تتجنب السلبيات التي وجُهت إلى الترقية بالأقدمية.

وقد أخذت المملكة بهذه الطريقة في المادة (١٠) من نظام الخدمة المدنية، وأوجبت استيفاء الموظف لشروط الترقية، وتُعد إدارة شؤون الموظفين في كل جهة قوائم الذين تتوافر فيهم شروط الترقية للوظائف الشاغرة، ثم ترسل هذه القوائم إلى لجنة الترقية.

---

[١٦٢]) د. محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص (١٣٦).

ج) الجمع بين الترقية بالأقدمية والجدارة:

يأخذ النظام السعودي في ترقية الموظفين بأسلوب الجمع بين الترقية بالأقدمية والترقية بالجدارة والكفاءة ([١٦٣])، حيث حدد قيداً زمنياً للترقية إلى الدرجة الأعلى وهي أربع سنوات في الوظيفة السابقة، إذا كانت الترقية للوظائف العاشرة فيما دون ذلك، وسنتان إذا كانت للمراتب الحادية عشرة حتى الثالثة عشرة، إذا كان لدية خبرة مناسبة لا تقل عن سنتين ([١٦٤]).

إضافة إلى ما يتطلب لإثبات عدم مجازاته تأديبيا أما المرتبة الرابعة عشرة والخامسة عشرة ([١٦٥]) فيتطلب لشغلهما خبرة مناسبة لا تقل عن أربع سنوات في المرتبة السابقة لها، كما نصت المادة (٥٤) من اللائحة السابقة على جواز ترقية الموظف استثناء بقرار من الوزير المختص إذا توافرت الشروط، ولا يجوز للموظف الجمع بين أكثر من ترقية في السنة الواحدة طبقاً للمادة (٥٧) من اللائحة السابقة، ويصدر قرار الترقية من الجهة صاحبة الاختصاص بالتعيين.

شروط الترقية:

تضمن نظام الخدمة المدنية في المادة العاشرة والمادة (٤٨) من لائحة الموارد البشرية شروط الترقية إلى الوظائف الشاغرة، وهذه الشروط هي:

---

[١٦٣]) نصت المادة (٥٢) من لائحة الموارد البشرية على أن "تكون المفاضلة بين الموظفين الذين تتوفر لديهم شروط الترقية وفقاً لنتائج تقويم الأداء الوظيفي للسنة الأخيرة كمعيار مفاضلة رئيسي، إضافة إلى جميع أو بعض المعايير الأتية، على ألا يقل عدد معايير المفاضلة المستخدمة عن معيارين اثنين :١ . المبادرات والإنجازات التي حققها المرشح .٢ . برامج التطوير والتدريب التي حصل عليها المرشح .٣ . نتائج المقابلة الشخصية لتقييم المرشح .٤ . نتائج اختبار المفاضلة بين المرشحين".

[١٦٤]) المادة (٥٠) من لائحة الموارد البشرية.

[١٦٥]) المادة (٥٣) من اللائحة السابقة.

١) أن تكون الوظيفة المراد الترقية إليها شاغرة: يجب أن تكون الوظائف المراد الترقية إليها شاغرة فعلاً وليست حكماً، لأن الترقية لوظيفة ليست شاغرة يؤدي إلى بطلان قرار الترقية ([١٦٦]).

٢) أن تتوافر في المرشح لشغل الوظيفة الشروط والضوابط المطلوبة لشغل هذه الوظيفة، على النحو الوارد بتصنيف الوظائف، ومثال ذلك المؤهلات العلمية المطلوبة.

٣) أن تكون الوظيفة المراد الترقية إليها مصنفة من الوظائف التالية للمراتب التي كان يشغلها الموظف المرشح للترقية.

٤) أن يكون الموظف المراد ترقيته قد أكمل أربع سنوات على الأقل في المرتبة التي يشغلها، ولا تُحتسب مدة الغياب أو كف اليد أو الابتعاث أو الإعارة أو الإجازة الاستثنائية من ضمن هذه المدة.

٥) أن تنتفي موانع الترقية مثل كونه مبتعثاً أو في إجازة دراسية أو كونه مكفوف اليد أو كان تقييمه في السنة الأخيرة غير مرضٍ أو عُوقب بالحرمان من الترقية ([١٦٧]).

---

[١٦٦]) نصت المادة (٤٨) من اللائحة السابقة على ان "أ- يجوز ترقية الموظف للمرتبة العاشرة فما دون بالشروط الآتية :١ . شغور الوظيفة المراد الترقية إليها ...".
وقد تضمنت المادة (٤٩) من لائحة الموارد البشرية حالات عدم ترقية الموظف وهي: إذا كان مبتعثاً، أو في إجازة دراسية أو استثنائية، أو مكفوف اليد أو عوقب بالحرمان من العلاوة، أو حصل على تقدير أقل من جيد في تقويم الأداء"

[١٦٧]) طبقاً للمادة (٤٩) من اللائحة السابقة.

ثانياً: الإجازات ([١٦٨]):

تُعرف الإجازة بأنها المدة التي يُسمح فيها للموظف بالغياب عن العمل نظاماً، وتدخل في حقوق وحوافز الموظف، لأن الموظف لا يمكنه الاستمرار في ممارسة الوظيفة بدون راحة أو إجازة، وتكون الإجازة عامة ومحددة يستحقها الموظف بعد الانتماء إلى الوظيفة العامة، وتُعد النصوص التي تقرر الإجازة من النظام العام، الذي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، لأن الهدف من إقرارها ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وقد ورد تحديد الإجازات في النظام السعودي في المادة (٢٨) من نظام الخدمة المدنية والباب السادس من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (المواد من ١٢٥ حتى ١٦٠)، ويوجد نوع آخر من الإجازات غير الإجازات العامة يسمى بالإجازات الخاصة، والتي تُمنح للموظف لظروف معينة وخاصة، وسوف نتناول أنواع الإجازات المنصوص عليها في لائحة الإجازات:

١) الإجازة العادية (الاعتيادية أو السنوية):

تُعد الإجازة العادية حق من حقوق الموظف، وقد نصت عليها المادة (١٣٠) من لائحة الموارد البشرية ومدتها ستة وثلاثون يوماً ([١٦٩]) عن كل سنة من سنوات الخدمة، وتُحسب براتب كامل، ويجوز صرف راتبها مقدماً إذا كانت مدة الإجازة ثلاثون يوماً فأكثر، وللموظف التمتع بهذه الإجازة مرة واحدة أو على فترات لا تقل فترة التمتع عن خمسة أيام.

---

[١٦٨]) حددت المادة (١٢٦) من لائحة الموارد البشرية أنواع الاجازات التي يحق للموظف الحصول عليها.

[١٦٩]) صدرت اللائحة الخاصة بإجازات موظفي الدولة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٠٣٧/١) وتاريخ ١٤٢٦/٠٢/١٦هـ.

ولا يجوز تأجيل التمتع بها أكثر من ثلاث سنوات، وله تأجيلها لسنة رابعة بعد موافقة جهة عملة وذلك بموجب نص المادة (١٣١) من لائحة الموارد ولا يجوز للموظف ضم مدد الإجازات العادية لأكثر من تسعين يوماً في السنة الواحدة، واستثناء من ذلك الموظف الذي بلغت مدة خدمته المحسوبة للتقاعد (٢٥) عاماً كحد أدني ([١٧٠]).

ويجوز تعويض الموظف حال انتهاء خدمته عن إجازاته الاعتيادية التي لم يحصل عليها، بما لا يزيد عن (١٨٠) يوماً حسب آخر راتب تقاضاه، أما إذا انتهت خدمته لأي سبب اخر فلا يُعوض إلا بـ (٧٢) يوماً، أما الموظف الذي بلغت خدمته المحسوبة لغرض التقاعد(٢٥) سنه أو أكثر، أو بلغ (٥٠) عاماً فأكثر فله التمتع برصيد إجازات لا يزيد عن (١٤٤) يوماً ([١٧١])، أما العامل الذي تنتهي خدمته بالوفاة أو العجز الصحي فإنه يُعوض عن كامل رصيده.

ولا يستحق الموظف إجازة عادية عن مدة الإجازة الاستثنائية أو كف اليد أو مدة الغياب أو مدة الإعارة أو المدة التي يقضيها الموظف في السجن بناء على حكم ضده ([١٧٢])، كما يفقد الموظف حقه في التعويض عن الإجازة العادية إذا تم فصله لعدم تنفيذه قرار نقل دون عذر مشروع خلال (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه، أو إذا فُصل لانقطاعه عن العمل، أو لم يُعد لمباشرة العمل بعد فترة الغياب، أو إذا فصل من عمله لأسباب تأديبية. وأحقيه الموظف في الإجازة الأسبوعية بعد خمسة أيام عمل في الأسبوع وهما يوما الجمعة والسبت لكافة موظفي الدولة ([١٧٣]).

---

[١٧٠]) وذلك بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/١٢٨٥) وتاريخ ١٤٢٩/٠١/١٧هـ.

[١٧١]) المادة (١٣٢) من لائحة الموارد البشرية.

[١٧٢]) المادتين رقمي (١٣٤ و١٣٥) من اللائحة السابقة.

[١٧٣]) المادة (١٢٧) من اللائحة السابقة.

٢) الإجازة المرضية:

نظمت المواد من (١٤١ حتى ١٤٧) من لائحة الموارد البشرية، حق الموظف في الحصول على الإجازة المرضية سنتين، وتكون مدة الإجازة المرضية ستة أشهر براتب كامل، وستة أشهر بنصف راتب، وسنة بربع راتب، وذلك في مدة أربع سنوات، إما إذا كان الموظف مصاباً بأحد الامراض الخطيرة فله الحصول على إجازة سنة براتب كامل ثم باقي الاجازات السابقة، وتُحسب هذه المدة من بداية تاريخ الإجازة المرضية بموجب تقرير طبي وفق إطار العمل التنظيمي ([١٧٤]).

فإذا قررت الهيئة الطبية عجز الموظف عن العمل واستنفد رصيد اجازاته العادية أو الاستثنائية، فقد تضمنت المادة (١٤١) من لائحة الموارد البشرية، انتهاء خدمة الموظف للعجز الصحي، كما قررت هذه المادة فيما يخص الموظف المصاب بفشل كلوي أو أحد الامراض التي تتطلب جلسات علاج دورية أحقيته في إجازة براتب كامل عن تلك الأيام بما لا يزيد عن ستين يوماً في السنة لا تحتسب من مدة الاجازة المرضية سالفة البيان.

ويجوز أن يُصرف للموظف المصاب بسبب العمل نفقات السفر للخارج إذا تم تقرير علاجه خارج المملكة، ويُصرف له راتب الإجازة المرضية مقدماً، ونفقات العلاج لمدة لا تزيد عن سنة ونصف ([١٧٥])، بشرط ألا تقل مدة الإجازة المرضية عن شهر، وإذا توفي المريض خلال الإجازة، فلا يُرد ما سبق صرفه مقدماً، ويستحق الموظف الإجازة المرضية من تاريخ تعيينه ولا يتطلب إكمال أربع سنوات في الخدمة.

كما نصت لائحة الموارد البشرية في المادة (١٤٧) على إجازة مرافقة المريض، ومنها مرافقة الأم لطفلها، وللزوج في مرافقة زوجته أو أحد أقاربه للدرجة الثالثة.

---

[١٧٤]) المادة (١٤١) من لائحة الموارد البشرية.

[١٧٥]) المادة (١٤٢) من لائحة الموارد البشرية.

٣) الإجازة الاضطرارية:

هي الإجازة التي يحصل عليها الموظف نتيجة ظروف اضطرارية كالمرض والوفاة والحوادث، وقد تم النص عليها في المادة (١٤٠) من لائحة الموارد على أنه " يجوز للموظف الذي لا يتوافر له رصيد من الاجازة العادية بعد موافقة رئيسه أن يتغيب براتب كامل لأسباب اضطرارية مدة أقصاها خمسة أيام خلال السنة المالية الواحدة. "، **ويُشترط لمنح الإجازة الطارئة الآتي:**

أ) ألاً تزيد مدة الإجازة عن خمسة أيام في السنة المالية الواحدة.
ب) ألا يكون للموظف رصيد من اجازاته العادية.
ج) يجب موافقة الرئيس الإداري على منحها للموظف، سواء كان ذلك قبل أو بعد القيام بها، أي أنها سلطة تقديرية للرئيس الإداري، فإذا لم تقتنع الإدارة بالمبررات التي ساقها الموظف، يتم حساب هذه الأيام غياباً عليه (١٧٦).

٤) إجازة العيدين واليوم الوطني:

نصت المادة (١٢٧) من اللائحة السابقة على ابتداء إجازة **عطلة عيد الفطر** ببداية اليوم الخامس والعشرين من شهر رمضان، وتنتهي بنهاية اليوم الخامس من شهر شوال، أما إجازة عيد الأضحى، فتبدأ ببداية اليوم الخامس من شهر ذي الحجة وتنتهي بنهاية اليوم الخامس عشر من الشهر نفسه، فإذا وافق يوم عمل واحد بين عطلتين رسميتين يكون هذا اليوم عطلة رسمية (١٧٧).

---

(١٧٦) وقد قضى ديوان المظالم بأنه " بالنسبة لليومين الاضطراريين فإنه ثبت لدى الدائرة ... أنها قد وافقت وفاة شقيق المدعي، حيث كان ذلك الحدث هو المبرر لطلب هذه الإجازة، وبالتالي فإن الإدارة قد جانبت الصواب في عدم احتساب هذين اليومين إجازة للمدعي... على الرغم من حصول هذا الظرف القوي والمؤثر في الموافقة على منح الإجازة بدون تردد "حكم رقم (٦/٢٠٥) لعام ١٤٢٧هـ بجلسة ١٤٢٧/٠٣/١٣هـ في القضية ١/٢٣٦٠/ق لعام ١٤١٥هـ مجموعة الأحكام والمبادئ، الجزء الثاني، ص (٥١٥).

(١٧٧) المادة (١٢٨) من لائحة الموارد البشرية.

أما **إجازة اليوم الوطني**، فهي توافق اليوم الأول من الميزان مطلع السنة الهجرية الشمسية الموافق ٢٣ سبتمبر من السنة الميلادية، فإذا وافق هذا اليوم يوم السبت فيعوض عنه بيوم الاحد، وإذا وافق يوم الجمعة فيعُوض عنه بيوم الخميس الذي قبله، وفيما عدا ذلك لا يُعوض عنه ([١٧٨]).

٥) الإجازة الدراسية:

نصت المادة (١٣٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية على إجازة منح الموظف إجازة دراسية بدون راتب، وذلك بالشروط الآتية:

أ) أن يكون الموظف قد سبق وحصل على شهادة إتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها.

ب) أن يكون الموظف قد أمضى في الخدمة ثلاث سنوات ولا يقل تقييمه الوظيفي عن جيد جداً أو ما يعادله.

ج) أن يكون لموضوع دراسته علاقة بالعمل في الجهة التي يعمل لديها، وللموظف حق قطع الاجازة والعودة للعمل ([١٧٩]).

كما أجازت المادة (١٣٧) من اللائحة السابقة أحقيه الموظف في إجازة براتب كامل خلال مدة **أداء الامتحان الدراسي** بشرط أن يقدم ما يثبت ذلك.

٦) الإجازة الاستثنائية ([١٨٠]):

طبقاً لنص المادة (١٤٨) من لائحة الموارد البشرية يجوز بقرار من الوزير المختص منح الموظف إجازة استثنائية لأسباب تقبلها الجهة الإدارية، بدون راتب لا تزيد مدتها عن سنتين خلال خمس سنوات سواء متصلة أو متفرقة.

ويتضح أن منح هذه الإجازة يكون راجعاً لتقدير الجهة الإدارية، ولا يتقاضى الموظف خلال مدة هذه الإجازة راتباً، ولا تُحسب هذه المدة لأغراض التقاعد أو الترقية، وأن يكون لها ما يبررها، ويجوز لجهة العمل قطع هذه الإجازة إذا اقتضت حاجة العمل ذلك، كما يجوز للموظف قطع مدة الاجازة والعودة للعمل.

---

[١٧٨]) المادة (١٢٧/ب) من لائحة الموارد البشرية.

[١٧٩]) المادة (١٣٩) من لائحة الموارد البشرية.

[١٨٠]) المادتين (١٤٨، ١٤٩) من اللائحة السابقة.

ويجوز للموظفة السعودية التي ترغب في مرافقة زوجها أو من يعولها شرعاً إلى خارج المملكة، أن تحصل على إجازة استثنائية بدون راتب لمدة تعادل مدة المرافقة بحد أقصى عشر سنوات متصلة أو منفصلة طوال فترة حياتها الوظيفية، ويعامل زوج المبتعثة للدراسة في الخارج أو أحد محارمها الشرعيين إذا كان من الموظفين المشمولين بنظام الخدمة المدنية وفق ذلك . [181].

٨) إجازة الأبوة:

نصت المادة (١٥٣) من لائحة الموارد البشرية على أن " يستحق الموظف إجازة لمدة ثالثة أيام براتب كامل في حال والدة مولود له خلال أسبوع من تاريخ الوالدة". وبموجب هذا النص يستحق الموظف أجازه ثلاثة أيام.

٩) إجازة المشاركة في الدفاع الوطني والرياضيين والأدباء:

أجازت الماد(١٥٤) من لائحة الموارد البشرية، منح الموظف إجازة للمشاركة في أعمال الإغاثة أو الدفاع المدني براتب كامل وللمشاركة في الأنشطة الرياضية والثقافية والمحاضرات الأدبية والثقافية ولأي أسباب أخرى مشابهة لا تتعلق بعمل الجهة التي يتبعها الموظف داخل المملكة، ويكون ذلك بقرار من الوزير المختص وبناء على طلب الجهات الرسمية ذات العلاقة وفقاً لإطار العمل التنظيمي.

١٠) إجازة عدة الوفاة [182]:

ورد النص على هذه الإجازة في المادة (١٥٠) من لائحة الموارد البشرية، بمنح الموظف إجازة لهذا السبب، وتبدأ من يوم الوفاة وتكون هذه الإجازة براتب كامل.

---

[181]) المادة (١٣٩) من لائحة الموارد البشرية.

[182]) ورد نص المادة (١٥٠) من لائحة الموارد البشرية على أن أ ـ يستحق الموظف إجازة لمدة خمسة أيام براتب كامل في حالة وفاة زوجه أو أحد أقاربه إلى الدرجة الثالثة .ب ـ تستحق الموظفة إجازة لفترة عدة الوفاة براتب كامل ج ـ تبدأ إجازة الوفاة اعتباراً من يوم الوفاة وتحتسب العطل الرسمية أو عطلة نهاية الأسبوع من ضمنها ولا يُعوض عنها الموظف.

١١) الإجازات الخاصة بالموظفة:

قررت لائحة الموارد البشرية العديد من الإجازات الخاصة بالموظفات مراعاة للاعتبارات الشرعية والاجتماعية وحماية للأمومة والطفولة، وهذه الإجازات هي:

ب) إجازة الوضع:

ورد النص على إجازة الوضع في المادة (١٥١) من لائحة الموارد البشرية [١٨٣] ومدتها (٧٠) يوماً، وتحصل عليها الموظفة متى توافرت شروطها وبراتب كامل، وبموجب شهادة طبية من جهة صحية.

ج) إجازة رعاية المولود (إجازة الأمومة):

نصت المادة (١٥٢) من لائحة الموارد البشرية [١٨٤] على هذه الإجازة، وهدفها رعاية المولود، وتبدأ بعد إجازة الوضع لمدة ثلاث سنوات كحد أقصى طوال مدة خدمتها، وتحصل الموظفة على ربع راتب، شريطة إلا تقل ما تتقاضاه من راتب عن (١٥٠٠) ريال طوال فترة هذه الإجازة، ويجوز للموظفة قطع الإجازة والعودة للعمل لتحصل على كامل الراتب، وتُحسب هذه الإجازة من مدة عمل الموظفة، ويكون منح الإجازة خلال الثلاث سنوات الأولى من عمر الطفل، وللجهة الحكومية تأجيل منحها لمدة لا تجاوز تسعين يوماً، إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

---

[١٨٣] المادة (١٥١)نصت على أن " تستحق الموظفة إجازة وضع بكامل الراتب مدتها سبعين يوماً توزعها كيف تشاء، تبدأ بحد أقصى بثمانية وعشرين يوماً قبل التاريخ المرجح للوضع ويُحدد التاريخ المرجح للوضع بموجب شهادة طبية مصدقة من جهة صحية.

[١٨٤] ورد نص المادة (١٥٢) على انه "إذا رغبت الموظفة في التفرغ لرعاية مولودها فيجوز لها الحصول على فترة أو فترات إجازة أمومة مدتها ثلاث سنوات كحد أقصى طوال خدمتها الوظيفية بربع الراتب بعد نهاية إجازة الوضع ..."

المبحث الثالث

المسؤولية التأديبية للموظف العام

إن الوظيفة تمنح الموظف العام العديد من الامتيازات، لكنها في الجانب الآخر تقر العديد من الالتزامات التي يكون هدفها الصالح العام، فإذا خالف الموظف هذه الواجبات، قامت الجهة الإدارية بمساءلته تأديبياً عنها، هادفة من ذلك تحقيق الردع العام والخاص، والذي ينعكس بدوره على صالح الوظائف العامة وتسيير المرفق، وليس بهدف الانتقام من الموظف.

وتتباين الدول فيما بينها في أسلوب تأديب الموظف العام بين ثلاثة أنظمة، **الأول** التأديب الإداري الذي يُعهد بمهمة تأديب الموظف للسلطة الإدارية وحدها تحت رقابة القضاء، **والثاني** التأديب القضائي الذي يُخوَّل للسلطة القضائية (المحاكم التأديبية أو العمالية)، **والثالث** المختلط حيث تتولى كل من السلطة الإدارية والقضائية اختصاصاً محدداً في التأديب وهو أكثرها تطبيقاً في العالم ([١٨٥]).

وقد أخذ نظام تأديب الموظفين السعودي بالنظام المختلط الذي يجمع بين سلطة الإدارة والقضاء الإداري في تأديب الموظف العام حال ارتكابه المخالفة التأديبية.

وفي هذا المبحث سوف نتناول بيان مفهوم الجريمة والعقوبة التأديبية والسلطات التأديبية من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الجريمة والعقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: السلطات التأديبية.

---

[١٨٥]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري، مرجع سابق، ص (٢١٧).

المطلب الأول

الجريمة والعقوبة التأديبية

تتميز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، كما تختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية، وسوف نتناول في هذا المطلب بيان مفهوم الجريمة التأديبية وأركانها وأنواعها، ثم نتناول العقوبة التأديبية وأنواعها، وذلك في فرعين مستقلين على النحو التالي:

الفرع الأول: الجريمة التأديبية.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية.

الفرع الأول

الجريمة (المخالفة) التأديبية

أولاً: ما هيه الجريمة التأديبية:

لم تتعرض الأنظمة القانونية المختلفة المتعلقة بتأديب الموظف العام لبيان مفهوم الجريمة التأديبية، وأوكلت إلى الفقه والقضاء الإداري تعريف هذه الجريمة، فقد عَّرف بعض الفقه الجريمة التأديبية بأنها "إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته" ([١٨٦]) كما عرفها البعض الآخر بأنها "إخلال الموظف العام بأي من واجباته الوظيفية الإيجابية والسلبية بإتيان عمل من الأعمال المحظورة عليه وامتناعه عن القيام بأي من الأعمال الواجب عليه القيام بها، وفقاً لما تقضي به الأنظمة واللوائح والقرارات ومقتضيات الواجب الوظيفي سواء وقع الإخلال داخل إطار الوظيفة أم خارجها "([١٨٧]).

---

[١٨٦]) د. محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الدار الدولية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣م، عمان، ص (٣٢٥).

[١٨٧]) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٥م، ص (٤١).

ويُلاحظ أن التعريف الأول قد جاء مختصراً، بينما جاء التعريف الثاني مفصلاً مبيناً لأركان الجريمة التأديبية وحالاتها وربطها بالأنظمة واللوائح والقرارات ومقتضيات الواجب الوظيفي، ونحن نميل إلى الأخذ بالتعريف الثاني.

كما عرفها القضاء المصري في العديد من أحكامه ([١٨٨])، أما ديوان المظالم فقد انتهى إلى أن "خروج الموظف العام إلى الطرقات بقصد التعرض للمواطنين، ومتابعة المهربين للاستفادة منهم يُعد جريمة تأديبية رغم وقوعها خارج دائرة العمل" ([١٨٩]).

هذا وقد نصت المادة (٣١) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي (م ٧) وتاريخ ١٣٩١/٠٢/٠١هـ على أنه "يُعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية"، وبذلك يظهر واقعاً أن الجرائم التأديبية لا يمكن حصرها، نظراً لأن الواجبات الوظيفية التي ذكرت بالنظام جاءت على سبيل المثال لا الحصر، بل هي توجيهات عامة للموظفين العموميين، الأمر الذي يجعل الجريمة التأديبية مختلفة عن الجريمة الجنائية، حيث إن الأخيرة تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص شرعي أو نظامي"، وهذا ما تم النص عليه في المادة (٣٨) من النظام الأساسي للحكم.

---

[١٨٨]) فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " جرى قضاء هذه المحكمة على أن أي خروج على الوظيفة أو على مقتضياتها أو ما تفرضه على شاغلها من واجبات تُعد ذنباً إدارياً، وهذا هو سبب القرار التأديبي، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً تتحقق به المخالفة، والخروج على مقتضى الواجب في أعمالها، أو الإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة، إنما يُعد ذنباً إدارياً يسوّغ مؤاخذته تأديبياً " الطعن رقم (١٧٤) لسنة ١٢ ق جلسة ١٩٧١/٠٦/١٢م، المكتب الفني ٣٢١/١٦.

[١٨٩]) حكم ديوان المظالم رقم ١٤/ت/١٤١٤/١، حكم غير منشور، مشار إليه بمؤلف د. خالد خليل الطاهر، مرجع سابق، ص (٦٨).

ثانياً: أركان الجريمة التأديبية:

تقوم الجريمة التأديبية على ركنين أساسيين هما، الركن المادي والركن المعنوي، وبانتفاء أحدهما أو كليهما لا تقع هذه الجريمة.

أ) الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في العمل الذي يرتكبه الموظف العام سواء كان إيجابياً أو سلبياً، مخالفاً الأنظمة واللوائح والتعليمات، ويُشترط أن يكون له مظهر مادي ملموس، مؤكداً إخلال الموظف بواجباته الوظيفية ([١٩٠]).

وقد تطلب ديوان المظالم أن يكون الركن المادي للجريمة التأديبية ثابتاً في حق الموظف، حتى يتسنى مساءلته تأديبياً وقُضى بأن "قرار الجزاء غير قائم على أسباب صحيحة إذ لا يُنسب إلى المتظلم شيئاً مما وقع من إهمال، طالما أنه لم يقم بضبط المعاملة وكتابة الصكوك " ([١٩١]).

ب) الركن المعنوي:

يتمثل الركن المعنوي في الإرادة الآثمة الصادرة عن الموظف العام، الذي يعلم أن عمله يمثل خروجاً وإخلالاً بالواجب الوظيفي وتنصرف إرادته إلى إتيان ذلك بقصد إحداثه، وبذلك يرتكز الركن المعنوي على العلم والإرادة الذي تنتفي معه مسؤولية الموظف حال انعدام الإدراك والتمييز وتوافر حال الضرورة.

---

[١٩٠]) فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "النهج الذي تسير عليه المحكمة ... في تعريف الركن المادي للجريمة التأديبية، هو إخلال العامل بواجباته الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها، ولأن من حسن سياسة العقاب عدم العقاب على النوايا التزاماً بارتكاب الجريمة على وجهها الصحيح " الطعن رقم ٤١٩٨ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٢/٠٦/٢٣م، الموسوعة الإدارية... الجزء ٢٩، ص (٢٥).

[١٩١]) حكم ديوان المظالم رقم ٤٢/ت/٢ لسنة ١٤١٢هـ، مجموعة القضاء الإداري، مشار إليه بمؤلف د. حمدي العجمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣١٤).

وقد قضى ديوان المظالم بأن "ما قام به الموظف ... تم بحسن نيه وتنفيذاً لأمر رئيسه ... وكان الموظف مشهوداً له بالكفاءة والأمانة في أداء عمله فإنه تعقبه وتصيُّد الأخطاء له يتعارض مع حسن السياسة في النظام" ([192]).

ثالثاً: أنواع الجرائم (المخالفات) التأديبية:

تُقسم الجرائم التأديبية وفقاً للمادة (٣١) من نظام تأديب الموظفين إلى نوعين: وذلك على النحو الآتي:

١) المخالفة الإدارية:

تتمثل المخالفة الإدارية في جميع الأفعال التي لا تمس حقا ماليا، أي كل فعل يُنسب إلى الموظف ويُعد خروجاً على مقتضيات الوظيفة وأعرافها، ومثالها التطاول على الرؤساء وعدم تنفيذ الأوامر والوجود في الأماكن المشبوهة.

٢) المخالفة المالية:

تُعد المخالفة مالية إذا ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المقررة للدولة، أو مجرد مخالفة القواعد المالية المنصوص عليها في الأنظمة واللوائح، وقد حددت المادة (١٥) من نظام ديوان المراقبة العامة رقم (م/٩) وتاريخ ١٣٩١/٠٢/١١هـ، المخالفة المالية بأنها " كل مخالفة تقع من الموظف لأنظمة ولوائح الدولة المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة أو الثابتة وتنظيم شؤونها المالية، كأحكام الميزانية والأنظمة المالية والمحاسبية ولوائح المستودعات، وأيضاً كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو تعريضها للخطر".

---

[192]) حكم الديوان رقم ١٨٢/ت/٢ لسنة ١٤١٢، مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٥٧).

ويذهب رأي في الفقه ([193]) إلى القول بوجود نوع ثالث من المخالفات يُنسب إلى الموظف وهي **المخالفات المسلكية**، والتي تُعد أفعالاً غير لائقة قولاً أو فعلاً، أو كل ما يخل بكرامة الوظيفة العامة، ونحن نرى أن هذا النوع من المخالفات يدخل في عداد المخالفات الإدارية السابق ذكرها.

رابعاً: العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية:

القاعدة العامة تتمثل في استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، لأن كل منها تقوم على أركان مختلفة، وسبق أن عرفنا الجريمة التأديبية. أما بشأن الجريمة الجنائية، فيمكن تعريفها بأنها "سلوك يجرمه القانون ويرد عليه بعقوبة جزائية أو بتدبير" ([194])، **والفارق بين الجريمتين يكمن في الآتي:**

١) من حيث **الغاية**: فغاية النظام التأديبي ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وإشباع الحاجات العامة، أما غاية النظام الجنائي فهي حماية الأمن في المجتمع وتحقيق النظام العام.

٢) من حيث **الأشخاص المخاطبين بالنظام**: يخاطب النظام التأديبي الموظفين العموميين في الدولة، أما النظام الجنائي فيخاطب جميع المقيمين على إقليم الدولة.

٣) من **حيث نوع العقاب**: العقاب في النظام التأديبي يمس المركز الوظيفي وحقوق الموظف، سواء كانت مالية أو غير مالية، أما النظام الجنائي فيصيب الفرد في حياته أو حريته أو ملكيته.

٤) من حيث **الركن الشرعي**: فيما يتعلق بالنظام التأديبي، لا يمكن حصر الجرائم التأديبية، ومن ثمَّ عدم إمكان إعمال قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص التي يتقيدً بها النظام الجنائي.

---

[193]) د. حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة ....، مرجع سابق، ص (٣٢٥).

[194]) د. عبود السراج، قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٦م، ص (١٣٦).

إن الثابت عملاً أن كثيراً من الأفعال التي يرتكبها الموظف تثير المسؤوليتين - التأديبية والجزائية - معاً، وتُعد المخالفة في الحالة الأولى إخلال بواجبات الوظيفة، وفي الحالة الثانية مخالفة لنصوص قانون العقوبات (١٩٥)، كما قضى ديوان المظالم بأن المخالفة التأديبية تهمة قائمة بذاتها، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، بينما التهمة الجنائية هي خروج المتهم سواء كان موظفاً أو غيره على المجتمع (١٩٦).

والقاعدة أن معاقبة الموظف جنائياً لا تحول دون مساءلته تأديبياً والعكس صحيح، تطبيقاً لاستقلال الجريمتين عن بعضهما البعض، وأن عدم مساءلة الموظف جنائياً لا تحول دون مساءلته تأديبياً عن ذات الفعل الواحد، واستناداً على القاعدة العامة التي تؤكد أنه ليس كل المخالفات تشكل جريمة جنائية وجريمة تأديبية فبعض الأفعال يتحقق بها الجريمتين معاً وبعضها تثير إحداها.

وفي حالة إذا أثار الفعل الذي ارتكبه الموظف العام الجريمة التأديبية والجنائية، فإن الواقع العملي يؤكد - في الغالب - وجوب وقف الفصل في الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية، وإن كنا نرى أن إطلاق هذه القاعدة في عموميتها قد لا يكون صحيحاً في معظم الأحوال، إذ يمكن توقيع الجزاء التأديبي قبل الفصل في الجريمة الجزائية، وآية ذلك إذا أقر الموظف المخالف بارتكابه الفعل، فمن المستحسن مجازاته تأديبياً، دون انتظار الفصل في الجريمة الجنائية، لتحقيق الهدف الأسمى من العقوبة التأديبية، وهو الردع المطلوب.

---

١٩٥) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في ١٩٦٢/١٢/٢٥م، مجموعة أبو شادي، بند (٣٠١)

١٩٦) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٥٠ في القضية رقم ١/٥٢٥/ق لعام ١٤٠١، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لسنة ١٤٠١هـ، ص (٣٨١).

خامساً: تقادم الجريمة التأديبية:

تضمن نظام تأديب الموظفين السعودي مدداً طويلة لسقوط الجريمة التأديبية، متبنياً عدم التفرقة بين المخالفة الإدارية والمخالفة المالية، وحدد النظام هذه المدة بعشر سنوات تُحسب اعتباراً من تاريخ وقوع المخالفة، بينما تتراوح المدد في النظم المقارنة ما بين سنتين إلى خمس سنوات، وتُعد المدة المنصوص عليها في المادة (٤٢) من لائحة تأديب الموظفين السعودي طويلة نسبياً.

وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة، لتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء قاطع لها، وإذا تُعدد المتهمون، فإن انقطاع مدة التقادم بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعه بالنسبة للأخرين، أما إذا ارتبطت الجريمة التأديبية بالجريمة الجنائية، فلا تسقط الجريمة التأديبية إلا بسقوط الجريمة الجنائية، كما أن انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة، لا يحول دون اتخاذ إجراءات المحاكمة التأديبية، إذا لم تسقط الجريمة التأديبية بالتقادم.

الفرع الثاني

العقوبة التأديبية

العقوبات التأديبية هي الجزاءات التي نص عليها النظام لتوقيعها على الموظف مرتكب الجريمة التأديبية، وفي هذا الفرع سوف نتناول مفهوم العقوبات التأديبية وأنواعها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية:

ذهب بعض الفقه إلى تعريف العقوبة التأديبية بأنها هي "التي يفرضها القانون عند انعقاد المسؤولية التأديبية للموظف" ([١٩٧])، ونحن نرى أن العقوبة

---

[١٩٧]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٢٢٣)، كما عرفها بعض الفقه بانها هي "الجزاءات التي حددها القانون على سبيل الحصر،

التأديبية هي "الجزاء الذي يقرره القانون نتيجة إخلال الموظف بواجباته الوظيفية"، وتهدف إلى محاسبة الموظف عن الخطأ الذي وقع منه، بهدف تقويم سلوكه لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وإذا كانت الجريمة التأديبية وردت على سبيل المثال لا الحصر، فإن العقوبة التأديبية وردت في النظام على سبيل الحصر، فلا يجوز للجهات المختصة بتوقيعها والتوسع فيها أو القياس عليها، أو فرض عقوبة على الموظف غير ما تم النص عليه في النظام، وهو ما يُسمى شرعية العقوبة، وأن توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون يعد باطلاً.

كف يد الموظف:

تعني عبارة كف اليد إبعاد الموظف بصفة مؤقتة عن ممارسة عمله لارتكابه إحدى المخالفات التأديبية، وقد ورد النص في نظام تأديب الموظفين في المادة (٤٣) على ذلك بالقول "يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق ([١٩٨]) أن مصلحة العمل تقتضي ذلك، ويعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه..."، وقد بين نظام الخدمة المدنية أحوال صرف راتب الموظف حال كف اليد.

ويجب أن يكون معلوماً أن كف اليد ليس عقوبة تأديبية وإنما هو جزاء احترازي إداري يتم تقريره لمصلحة العمل وهدفه الحيلولة بين الموظف وبين ممارسته لأعماله لفترة من الوقت، لضمان سلامة التحقيقات التي تُجرى معه في الواقعة المنسوبة إليه.

والتي توقعها السلطة المختصة على مرتكب الجرائم التأديبية من الموظفين، وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية " د. عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص (١١٤).

[١٩٨]) تم تغير مسمي هيئة الرقابة والتحقيق الى النيابة العامة بالمرسوم الملكي (م/ ١٢٥) وتاريخ ١٤/٠٩/١٤٤١هـ.

ويقع كف اليد بقوة النظام حال الأمر بحبس الموظف احتياطياً، في إحدى جرائم الوظيفة العامة أو الاعتداء على النفس والعرض والمال أو ارتكاب جريمة مخلة بالشرف والأمانة أو اتهامه في إحدى القضايا السياسية، كما قد يكون كف يد الموظف بقرار إداري يصدر من الوزير المختص أو من يفوضه بذلك، أو أن يصدر قرار من النيابة العامة بذلك.

ثانياً: أنواع العقوبات التأديبية:

تتنوع العقوبات التأديبية وتختلف حسب المرتبة الوظيفية للموظف، وما إذا كان على رأس العمل أم أُحيل إلى التقاعد، وقد تم النص على هذه العقوبات في المادتين (٣٣،٣٢) من نظام تأديب الموظفين، وهذه العقوبات هي:

١) العقوبات التأديبية للموظفين الذين على رأس العمل:

- **الإنذار**:(ويعني التوجيه مع الإنكار والتهديد).
- **اللوم**: (ويعني التنبيه والتوبيخ مع التهديد).
- **الخصم من الراتب**: بما لا يتجاوز صافي ثلاثة أشهر في المرة الواحدة على ألاَّ يتجاوز المخصوم شهرياً ثلث صافي الراتب.
- **الحرمان من العلاوة الدورية** لمرة واحدة.
- **الفصل من الخدمة**.

وتُطبق عقوبة اللوم، والحرمان من علاوة دورية واحدة، أو الفصل، على شاغلي المرتبة الحادية عشرة فما فوق، أما باقي الدرجات الوظيفة، فتوقعً عليهم جميع العقوبات.

٢) العقوبات التأديبية للموظفين الذين تركوا الخدمة:

- الغرامة التي لا تزيد عن ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب تقاضاه.
- الحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد عن خمس سنوات.
- أو بالعقوبتين معاً.

وتُعد هذه العقوبات هي العقوبات الأصلية المقررة في النظام، على سبيل الحصر، ولا يحول ذلك دون وجود عقوبات تأديبية تبعية، وهي العقوبات التي تتبع الحكم الجنائي الصادر من المحاكم القضائية، ومنها العزل نتيجة الحكم الجنائي أو وقف صرف نصف الراتب أو تأجيل الترقية.

هناك أيضاً إلى جانب هذه العقوبات، ما يُسمى **بالعقوبات التأديبية المقنعة:** وهي إجراءات أو قرارات تصدر عن الإدارة وتحمل في مضمونها العقوبة دون توجيه اتهام معين يُنسب إلى الموظف، ومثال ذلك الندب أو النقل المكاني، ويراقب القضاء الإداري مدى شرعية وتناسب هذه القرارات التي تدخل في عداد السلطة التقديرية للإدارة، ومدى تقيّدها بالصالح العام من عدمه، وقد انتهى ديوان المظالم إلى اعتبار هذه القرارات بمثابة جزاءات تأديبية مقنعة لم ينص عليها النظام، وقضى بإلغائها لمخالفتها للأنظمة واللوائح التي تفرض عده ضمانات لصالح الموظف ..." ([١٩٩])،

ولم يتضمن النظام السعودي حالات أو ظروفاً تخفف من شدة العقوبة التأديبية، على النحو المنصوص عليه جزائياً، وإن كان يجب النظر إلى الظروف والأحوال التي كان فيها الموظف والأعمال التي يباشرها حال حدوث المخالفة التأديبية، لتكون هذه الظروف في بعض الأحوال سبباً لتخفيف العقوبة التأديبية، كما أن ادعاء الجهل بالأنظمة واللوائح والتعليمات لا يعفي من العقوبة، إلا أن المسؤولية تنعدم في حالة الضرورة والإكراه والقوة القاهرة والحادث الطارئ ([٢٠٠]).

ثالثاً: انقضاء العقوبة ومحوها:

تنقضي العقوبة التأديبية إما بالتنفيذ، أو التقادم المُسقط نظاماً، كما تنقضي بالوفاة، أو بالإلغاء من ديوان المظالم حال الطعن في قرار الجزاء، أو قيام الجهة الإدارية بسحب قرار الجزاء، كما تنقضي العقوبة بالعفو الملكي.

كما أجاز نظام التأديب في المادة (٤٥) للموظف أن يطلب **محو العقوبة** التأديبية الموقعة عليه، بعد مضى ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار بمعاقبته، ويتم المحو بقرار من الوزير المختص.

---

[١٩٩]) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٣٦ في القضية رقم ١/٤٦٥ لعام ١٤٠١هـ.

[٢٠٠]) أ. سليمان الجريش، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص (١١٩).

ويُسمى محو العقوبة بـ "**رد الاعتبار**" ولا يترتب عليه أي أثر مادي يتعلق بالعقوبة، ولا يسقط الحقوق التي يمكن أن تترتب على ما ثبت ضد الموظف من مخالفات إدارية أو مالية كالتعويض، وإنما هو حالة تقديرية يراها الوزير المختص مرهونة بحسن سيرة وسلوك الموظف، والكفاءة التي أظهرها في أداء عمله، خلال فترة الاختبار ([٢٠١]).

تُعدد العقوبات: الأصل في العقوبة أن تكون واحدة، إذ لا يجوز أن تُوقعَ على الموظف عقوبتان عن فعل واحد، عدا العقوبات الأصلية والتبعية، أو الموظف الذي انتهت خدمته، مثل الغرامة والحرمان من العودة للخدمة.

المطلب الثاني

السلطات التأديبية

تتعدد الجهات المختصة بتأديب الموظف العام في النظام السعودي، سواء كانت الجهة الإدارية، أو النيابة العامة، أو ديوان المظالم. وقد ضمن النظام العديد من الحقوق والضمانات المقررة لصالح الموظف العام حال إحالته للتحقيق، أو صدور قرار الجزاء ضده، أو بعد صدور قرار الجزاء. وفي هذا المطلب سوف نتناول ضمانات توقيع العقوبة التأديبية، ثم بيان السلطات المختصة بتوقيعها، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ضمانات توقيع العقوبات التأديبية.

الفرع الثاني: السلطات المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية.

([٢٠١]) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة، رسالة دكتوراه، ١٩٦٧م، ص (٢٨٠).

الفرع الأول

ضمانات توقيع العقوبات التأديبية

في سبيل حماية الموظف العام من توقيع عقوبات تأديبية عليه دون وجه حق، نص النظام على العديد من الضمانات، وهذه الضمانات تتضمن قواعد إجرائية أو ضوابط يجب على السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مراعاتها، سواء كان ذلك أثناء التحقيق مع الموظف أو حال صدور قرار جزاء ضده أو بعد صدور هذا القرار، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مواجهة المخالف بالتهمة المنسوبة إليه:

يجب على السلطة القائمة بالتحقيق مع الموظف سواء كانت الجهة الإدارية أو النيابة العامة، إحاطة الموظف المحال إلى التحقيق بالتهمة المنسوبة إليه، وذلك حتى يعلم بما هو متهم به بشكل تفصيلي، فيكون على بينة بما يُستجوب فيه، لأن هذا الإجراء يمكنّه من تحديد أوجه دفاعه ([٢٠٢])، كما يجب أن تكون إحالة الموظف إلى التحقيق بقرار من صاحب الصلاحية، وهو إجراء شكلي يعتبر جوهرياً وأساسياً ([٢٠٣]).

ولا يقتصر الأمر على إحاطة المتهم بالجريمة المنسوبة إليه فقط، وإنما يجب أن يُحاط علماً بأدلة الإثبات والمستندات المقدَّمة ضده، سواء كانت شهادة شاهد أو مستند أو تقرير خبير أو غيرها من أدلة الإثبات، وللمتهم الرد على الاتهامات المنسوبة إليه، كما له السكوت، ونرى أن هذا السكوت حق للمتهم ولا

---

[٢٠٢]) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩م، ص (٧٩).

[٢٠٣]) د. عمر فتحي الخولي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٢٧٣).

يُعد رفضه للاستجواب مخالفة تأديبية يُسأل عنها، لأن الموظف يكون قد فوَّت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه فقط([٢٠٤]).

ثانياً: كتابة التحقيق:

يُشترط طبقاً لنص المادة (١١) من نظام تأديب الموظفين أن يكون التحقيق الذي يتم مع الموظف مكتوباً، فإذا ما صدرت عقوبة تأديبية ضد الموظف بناء على تحقيق شفوي، فإن هذه العقوبة تكون باطلة لمخالفتها لإجراء شكلي هام ([٢٠٥]) وقد تضمنت اللائحة الداخلية للنيابة العامة وجوب أن "يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب" ([٢٠٦]) كما نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...".

والحكمة من النص على أن يكون التحقيق مع الموظف مكتوباً، حتى يكون حجة على الكافة، ولأن الكتابة هي أفضل طرق الإثبات أمام القضاء، من حيث تحديد أقوال واعترافات المتهم والمحقق والإجراءات التي تمت، مثل المعاينة والتفتيش والتقارير وغيرها.

ووصولاً للاعتداد بما جاء بمحاضر التحقيق فيجب أن تكون متسلسلة أوراقها وموقَّعة من عضو النيابة العامة الذي قام بالتحقيق، متضمنة تاريخ ومكان فتح المحاضر، وبيانات الموظف مثل اسمه وسنه ومرتبته ومحل إقامته وأقواله وتوقيعه مع توقيع عضو النيابة، إلى جانب وجوب خلو محضر التحقيق من الشطب أو الحشو أو التعديل.

ويُلاحظ أن النظام المصري لم يتطلب كتابة التحقيق في العقوبات التي لا تزيد عن ثلاثة أيام، على عكس النظام السعودي الذي يتطلب التحقيق في

---

[٢٠٤]) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظائف العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص (٩١).

[٢٠٥]) راجع في هذا المعنى قرار ديوان المظالم رقم ١/و/١/١٠/١٤٢٨هـ في القضية رقم ٢/٣٣٩٤/ق لعام ١٤٢٦هـ جلسة ١٤٢٨/٠١/٠٢هـ دائرة مكة المكرمة، غير منشور.

[٢٠٦]) المادة (١٠) من اللائحة الداخلية للنيابة العامة.

جميع الجرائم. ونحن نميل إلى ما نص عليه النظام السعودي من وجوب كتابة التحقيق في جميع الأحوال، رغم انتقاد البعض لذلك (٢٠٧).

ثالثاً: كفالة حق الدفاع:

تُعد هذه الضمانة من أهم الضمانات التي يجب مراعاتها حال التحقيق مع المتهم وقبل إصدار العقوبة التأديبية ضده، وتعني إتاحة الفرصة أمام الموظف المتهم في دفع التهمة عن نفسه (٢٠٨)، وقد نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ويقتضي حق الدفاع السماح للموظف المتهم أو من يوكله، الاطلاع على ملف وأوراق الدعوى كاملة، وجميع المستندات التي تُقدم أثناء سريان التحقيقات ونسخها، وله الحق في مناقشتها وتفنيدها والرد عليها شفوياً أو كتابياً، سواء بنفسه أو عن طريق محامٍ، وقد أجاز نظام تأديب الموظفين السعودي في المادة (٢٣) أحقية الموظف المتهم في تعيين وكيل للدفاع عنه.

رابعاً: شرعية العقوبة:

يجب أن تكون العقوبة المقضي بها من الديوان، أو السلطة الإدارية، من بين العقوبات المنصوص عليها نظاماً ولا يتردد الديوان إلغاء ما يخالف ذلك (٢٠٩)، كما يجب عدم ازدواج الجزاء التأديبي عن المخالفة الواحدة، سواء كان

---

[٢٠٧] د. أشرف رمضان عبد الحميد، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص (١٩٥).

[٢٠٨] د. هاني بن علي الطهراوي، فصل الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ. ٢٠١١م، بدون دار نشر، ص (٤٠).

[٢٠٩] حكم ديوان المظالم رقم ٦٠/ت/٢ وتاريخ ١٤١٢هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٦٦).

ذلك في ذات القرار أو في قرار مستقل، إلا إذا كان ذلك منصوصاً عليه في النظام، ومثال ذلك عدم جواز صدور قرار بالإنذار والحسم من الراتب ([210]).

خامساً: تسبيب قرار الجزاء:

لقد ألزم نظام تأديب الموظفين في المادة (٣٥)، وجوب تسبيب قرار الجزاء، ويعني بالتسبيب، بيان الأسباب النظامية التي بُني عليها القرار بفرض الجزاء التأديبي، ويُعد خلو القرار من التسبيب عيباً جوهرياً يؤدي إلى بطلان القرار، وهو حماية للموظف وحماية للإدارة ويجنبها التسرع في إصدار القرار، وحتى يتسنى للقضاء مراقبة صحة هذه القرارات، فيجب أن يشتمل القرار على بيان الوقائع الموجبة لتوقيع العقوبة التأديبية، دون خلل أو تجهيل أو إبهام ([211]).

ويجب أن يتضمن التسبيب بيان الأساس القانوني التي أُستند عليها لإصدار العقوبة التأديبية، ثم بيان ما دفع به المتهم المخالف من أوجه دفاع والرد عليها. كما يجب ألاّ يكون تطبيق القرار الصادر بالجزاء بأثر رجعي، لأن القاعدة المستقرة في القرارات الإدارية عدم رجعيتها، إذ تُطبق بأثر مباشر إلا في الأحوال التي ينص عليها النظام.

سادساً: التظلم من القرار:

تضن النظام السعودي التظلم من القرار الصادر بتوقيع الجزاء أمام السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية، وهي وزارة الخدمة المدنية، خلال مدة

---

[210]) ومن ذلك ما قضى به الديوان من أنه "صدور قرار بلفت نظر الموظف لما نُسب إليه من مخالفة يعني أن جهة الإدارة أرادت معاقبته تأديبياً بذلك... ولفت النظر لم يرد ضمن الجزاءات المقررة بنظام تأديب الموظفين، ومن ثم يكون القرار مخالفاً للنظام ويجب إلغاؤه" حكم ديوان المظالم رقم ١٨٦/ت/٣ لعام ١٤١١هـ في القضية رقم ٤٩٨/٢/ق لعام ١٤٠٩هـ حكم غير منشور.

[211]) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية،١٩٦٤م، ص (٢٤٨).

ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار. وقد أعطى النظام للجهة الإدارية حق الرد على التظلم المقدَّم من المتظلم خلال (٦٠) يوماً، وانقضاء هذه المدة دون رد يعنى رفض التظلم، طبقاً للمادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٣وتاريخ ١٤٣٥/٠١/٢٢هـ.

والحكمة من التظلم هو أن تعاود الإدارة إعادة النظر في القرار الصادر منها، وما قد يترتب من تحقيق العدالة وتخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداري، وقد قضى ديوان المظالم بأن هدف التظلم "محاولة إنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى قبل طرحها على القضاء المختص..." ([٢١٢]).

ويُشترط لقبول التظلم شكلاً أن يُقدَّم من صاحب صفه وفي الميعاد المنصوص عليه في النظام، وأن يقدم على قرار إداري بالمعنى القانوني إلى جهة صاحبة اختصاص بنظره نظاماً، وأن يحتوي على البيانات اللازمة ([٢١٣]).

سابعاً: الطعن أمام ديوان المظالم:

يجوز لمن صدر ضده القرار التأديبي أن يطعن عليه أمام ديوان المظالم سواء بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، وذلك طبقاً للمادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر سنة ١٤٢٨هـ، والتي تتضمن اختصاص الديوان بالنظر في الدعاوى التأديبية المرفوعة من ذوي الشأن للطعن في القرارات الرئاسية والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، إضافة إلى اختصاصه الأصيل بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في النظام، كما يجوز لمن لحقه ضرر من الجزاء التأديبي الصادر ضده، أن يطلب التعويض

---

[٢١٢]) القرار رقم ٨٦/٣ لعام ١٤٠٠هـ القضية رقم ٢/٤١/ق لعام ١٣٩٩هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي مررتها لجنة القضايا لعام ١٤٠٠هـ، ص (٢٤).

[٢١٣]) راجع: بيان الشروط الواجب توافرها في التظلم د. فهد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة - ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م، ص (١٣٢) وما بعدها.

عنه بإقامة دعوى التعويض أمام ديوان المظالم إذا ما ثبت الخطأ والضرر وعلاقة السببية.

الفرع الثاني

السلطات المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية

وفقاً لأحكام نظام تأديب الموظفين السعودي، تختص الجهات المنصوص عليها نظاماً بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين العموميين وهي: الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف أو لجان التأديب، النيابة العامة، وأخيراً ديوان المظالم، وذلك على النحو الاتي:

أولاً: الجهة الإدارية:

لقد أناط نظام تأديب الموظفين في المادة (٣٥) بالوزير المختص سلطة تأديب الموظف التابع له بصفته الرئيس الأعلى إدارياً، وله حق الرقابة والإشراف على الموظفين التابعين له، ويكون له حق الإحالة إلى التحقيق وإيقاع العقوبات التأديبية المقررة في النظام.

ويملك الوزير ومن في مستواه أو من يفَّوضه توقيع جميع العقوبات على الموظفين الذين على رأس العمل، عدا عقوبة الفصل التي جعلها النظام من اختصاص القضاء، فللأمراء والوزراء ورؤساء المصالح المستقلة والهيئات العامة إحالة الموظف إلى التحقيق أو حفظه أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وذلك حسب المرتبة الوظيفية التي يشغلها كل موظف على النحو السابق بيانه.

أما فيما يتعلق بالموظفين الذين أُحيلوا إلى التقاعد أو انتهت خدمتهم لأي سبب من الأسباب، وظهور مخالفات تأديبية تُنسب إليهم، فإن الجهة المختصة بتأديبهم وإصدار القرارات التأديبية ضدهم هي ديوان المظالم في حدود العقوبات التي يجوز تطبيقها عليهم.

ثانياً: النيابة العامة (هيئة الرقابة والتحقيق سابقاً):

وفقاً للمادة الخامسة من اللائحة الداخلية للنيابة العامة تتولى النيابة التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، التي تكشف عنها أو التي تُحال إليها من الوزراء ومن في مستواهم، **وتنتهي إلى الآتي:**

١) **إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء التأديبي** إذا كانت المخالفة التأديبية المنسوبة للموظف لا تتطلب توقيع عقوبة الفصل، تقترح النيابة توقيع العقوبة المناسبة على المخالف، وللجهة الإدارية في هذه الحالة الحق في توقيع العقوبة المقترحة من النيابة أو أية عقوبة ترى أنها أكثر ملاءمة وفقاً للمادة (٣٨) من نظام تأديب الموظفين.

٢) **إحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية** بديوان المظالم، بإعداد قرار اتهام يتضمن بيانات المتهم والجريمة المنسوبة إليه وأدلة الإثبات فيها، وذلك إذا كانت النيابة ترى توقيع عقوبة الفصل عليه.

٣) **وقف الفصل في الدعوى** التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية، وذلك في الأحوال التي ترى فيها النيابة أن الجريمة التأديبية مرتبطة بالجريمة الجنائية، واستحالة الفصل في الدعوى التأديبية قبل الفصل في الدعوى الجنائية.

٤) إذا أسفر التحقيق الذي تجريه النيابة عن شبهة قوية من شأنها المساس بكرامة الوظيفة أو نزاهة الموظف، جاز للنائب العام بعد أخذ رأي الوزير المختص، أن يقترح فصل الموظف عن طريق قرار يُصدر بذلك من مجلس الوزراء إعمالاً لنص المادة (١٣) من نظام تأديب الموظفين، ويسمى بالفصل بغير الطريق التأديبي.

٥) أما إذا أسفر التحقيق الذي تجريه النيابة العامة، عن عدم كفاية الأدلة أو عدم معرفة الفاعل، فإنه يجوز لها مؤقتاً أن تنتهي إلى حفظ الأوراق، وإذا ما ظهرت بعد ذلك أدلة جديدة يجوز لها إعادة فتح التحقيق من جديد.

ثالثاً: ديوان المظالم:

تضمن نظام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٢٨هـ اختصاص المحاكم الإدارية بتأديب الموظف والفصل في الدعاوى التأديبية وتوقيع العقوبات المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين، بما في ذلك عقوبة الفصل باعتباره جهة قضاء إداري مستقل يختص بالفصل في جميع المنازعات الإدارية.

وتباشر النيابة العامة بمقتضى نظام تأديب الموظفين مهمة التحقيق والادعاء أمام الديوان، وذلك طبقاً للمادة (١٣/و) من نظام الديوان الصادر بتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ، وقد تطلب نظام المرافعات امام الديوان في المادة (١٣) حضور ممثل الادعاء اثناء نظر الدعوى التأديبية.

ومن خلال مطالعة نظام ديوان المظالم، يتضح أن الديوان يقوم بدور الاختصاص العقابي فيما يتعلق بالدعاوى التأديبية المحالة إليه من النيابة العامة، كما يقوم بدور الاختصاص الرقابي في حالة الطعن في القرارات التأديبية أمامه من صاحب المصلحة.

أ) الاختصاص الرقابي لديوان المظالم:

يراقب الديوان مدى شرعية القرارات التأديبية ومدى مطابقتها للأنظمة واللوائح وملاءمتها، أي التناسب بين الفعل المخالف والعقوبة التأديبية، حال نظر دعوى إلغاء القرار التأديبي.

كما يختص الديوان بنظر **المسائل المتفرعة عن التأديب**، طبقاً لقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، ومن أمثلتها التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرار الإداري المقضي بإلغائه استناداً إلى مسؤولية الدولة عن أعمال

السلطة التنفيذية، وأيضاً طلبات التحميل الصادرة بتحمل الموظف العام لمبالغ مالية عن إتلاف ممتلكات الجهة الإدارية نتيجة خطأه أو إهماله.

ب) الاختصاص العقابي لديوان المظالم:

يختص ديوان المظالم طبقاً للمادة (١٣/هـ) من نظام الديوان، بالنظر في الدعاوى التأديبية التي تُرفع من النيابة العامة ضد موظفي الدولة سواء كانوا على رأس العمل أو من تم إحالتهم إلى التقاعد، وله توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين، بما فيها عقوبة الفصل، ولبيان ذلك يتطلب الأمر التعرض لإجراءات سير الدعوى التأديبية والحكم فيها والطعن عليه، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: إجراءات نظر الدعوى:

لقد حدد المنظم السعودي الإجراءات السابقة والمصاحبة لرفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية، ومن أهم هذه الإجراءات التقيُّد بميعاد محدد لإقامة الدعوى، طبقاً للمادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر في عام ١٤٣٥هـ، وذلك حرصاً من المنظم على استقرار المعاملات والمراكز القانونية.

ويُعد ميعاد رفع الدعوى من النظام العام، كما يجوز للقاضي أن يقضي بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد في أي حالة تكون عليها الدعوى. ويتميز ميعاد رفع الدعوى بأنه ميعاد كامل، أي أنه لا يُحسب منه اليوم الأول واليوم الأخير إذا كان إجازة وان ذلك من النظام العام.

١) بيانات صحيفة الدعوى:

نصت المادة (٥ - ٦) من نظام المرافعات أمام الديوان على أن تُرفع الدعوى الإدارية بصحيفة يودعها المدعي أو من يمثله لدى المحكمة المختصة، متضمنة تاريخ الإبلاغ بالقرار والعلم به أو نشره في الجريدة الرسمية، وكذا

بيانات المدعي والمدعى عليه وموضوع الدعوى وتاريخ المطالبة المدعي بها وتاريخ القرار المطعون فيه، ويجب أن تكون الدعوى مكتوبة باللغة العربية (٢١٤).

وينشأ الخلاف حول مدى جواز الجمع بين طلب إلغاء القرار والتعويض عنه في دعوى واحدة، ونحن نؤيد الرأي القائل بجواز الجمع بينهما في دعوى واحدة (٢١٥) بشرط مراعاة شروط كل دعوى منهما.

٢) حضور الخصوم وما يرتبط به من أحكام:

بعد أن يحدد رئيس الدائرة جلسة لنظر الدعوى، يتم إبلاغ أطراف الدعوى بهذا الموعد (٢١٦)، وتُنظر **الدائرة الدعوى بكامل تشكيلها** وحضور ممثل الادعاء في الدعاوى الجزائية والتأديبية. وهذا ما نصت عليه المادة الثانية عشرة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر في عام ١٤٣٥هـ.

---

٢١٤) د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص٢٥٦.
وقد تم تعديل المادة (٤) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم وذلك بالمرسوم الملكي (م/١٨) وتاريخ ١٥/٠١/ ١٤٤٢هـ لتضاف عبارة " ولمجلس القضاء الإداري عند الاقتضاء أضافة ما يلزم من بيانات ووسائل " أضافة الي البيانات المقررة في النظام.

٢١٥) د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ....، مرجع سابق، ص٨٧.
ولا يتشدد ديوان المظالم فيما يخص البيانات التي يجب ذكرها بصحيفة الدعوى، ولا يرتب البطلان على تخلف الكثير منها، وذلك بهدف التيسير على المتقاضيين، ثم تُحال الدعوى إلى الدائرة المختصة بديوان المظالم التي لها الحق في إحالة الدعوى إلى أحد قضاتها لتحضيرها وأعداد تقرير فيها طبقاً للمادة (١١) من نظام المرافعات أمام الديوان. وتُسمع أقوال غير الناطقين بالعربية عن طريق مترجم مع إثبات ما يُوجه إليه من إجابات ويوَّقع عليه من كليهما، كما يجب ترجمة الوثائق والمستندات المقدمة في الدعوى إلى اللغة العربية إذا كانت مكتوبة بأية لغة غيرها.

٢١٦) تم تعديل المادة (٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي (م/١٨) وتاريخ ١٤٤٢/٠١/٥هـ للنص على جواز التبليغ بأحد الوسائل الإلكترونية الحديثة.

ويجب أن يحضر المتهم في الدعاوى التأديبية ويبدي دفاعه كتابة أو مشافهة وله أن يستعين بمحام وأن يطلب استدعاء الشهود وسماع شهادتهم[٢١٧]، ويجوز للمحكمة أن تقضي في الدعوى بناء على طلب المدعي، أما إذا لم يحضر المدعي فيجوز للمحكمة الحكم فيها اذا كانت صالحة للحكم أو تقرر شطبها، طبقاً للمادة (١/١٥) من نظام المرافعات امام الديوان ، وتهدف المحكمة من تأجيل نظر الدعوى حال عدم حضور المدعى عليه تمكينه من إعداد مستنداته ودفوعه والرد على بيان الدعوى، أما إذا لم يحضر في الجلسة الثانية فللمحكمة أن تقضي في الدعوى ، ويعد الحكم حضورياً ، وفقاً للمادة (٢/١٥) من نظام المرافعات امام ديوان المظالم [٢١٨].

وللمحكمة الحق في **استجواب المتهم** بهدف مناقشته تفصيلياً في موضوع الدعوى، كما للمحكمة تقدير **اعتراف المتهم** فلها أن تبني عليه حكمها، كما لها أن تطرح هذا الاعتراف [٢١٩].

---

٢١٧) د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ....، مرجع سابق، ص ٩٠.
وقد نصت المادة (١٧) من نظام المرافعات أمام الديوان على أنه " للموظف في الدعوى التأديبية أن يحضر الجلسات بنفسه، أو أن يوكل عنه ...".

٢١٨) المادة (١٣) من نظام المرافعات أمام الديوان. وقد أناط النظام برئيس الدائرة التأديبية إدارة الجلسة وحفظ نظامها، فله إخراج من يرى إخراجه منها إذا أخل بالنظام، وله أن يأمر بمحو أي من العبارات الجارحة أو المخالفة للنظام العام والآداب في أي ورقة أو مذكرة يقدمها الخصوم، أو أن يأمر بكتابة محضر عن كل جريمة تقع أثناء انعقاد الجلسة وإحالة الأوراق الى الجهة المختصة

٢١٩) فقد قضى بأنه من " المقرر في قضاء الديوان أن الاعتراف يخضع لتقدير الدائرة باعتباره دليلاً يمكن الاستناد إليه، فيكون من سلطاتها أن تطرحه كلياً أو أن تأخذ بجزء منه وتتغاضى عن الباقي ما دامت أنها لم تطمئن إليه استناداً إلى حرية القاضي في تكوين اقتناعه" حكم ديوان المظالم رقم ٢٤/ت/٢ لعام ١٤١٣هـ مجموعة المبادئ التي أقرتها هيئة التدقيق عن الفترة ١٤١٠/٠١/٠٦هـ حتى ١٤١٦/٠٦/٣٠هـ.

وقد أجاز النظام حق **طلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة**، إذا كان هناك سبب يوجب الرد، كما يجوز لأحد الأعضاء في الدائرة إذا وُجدت أسباب لديه أن يطلب التنحي لتوافر إحدى حالات القرابة أو المصاهرة أو غيرهما طبقاً للمادة (٢٢) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

كما تطَّلب النظام أن تكون **جلسات نظر الدعوى علنية**، إلا إذا قررت الدائرة أن تكون سرية، لأمور تتعلق بالنظام العام أو الآداب العامة على أن يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية.

وتكون المرافعة أمام الديوان شفوية، ويتولى **كاتب الضبط** تحت إشراف رئيس الدائرة تحرير محضر الجلسة ويبين فيه الحضور وزمان ومكان انعقادها ووكلاء الخصوم، ويسجل جميع الإجراءات والطلبات والدفوع التي يطلبها الخصوم أو تأمر بها الدائرة، طبقاً للمادة (١٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

٣) الإثبات أمام المحكمة التأديبية:

للمتهم أن يطلب من المحكمة سماع شهادة أحد الشهود، إلا أن المحكمة غير ملزمة بإجابة طلبةً إلا وفقاً لمقتضيات الدفاع حسبما تبينه من التحقيق [٢٢٠]، وقد قضى الديوان بذلك [٢٢١]، وللدائرة من تلقاء نفسها أن تطلب ندب خبير أو سماع أي من الشهود [٢٢٢]، كما يجوز طلب سماع شهادة الشاهد بناء على طلب ممثل الادعاء، ولا يجوز للمحكمة أن تندب أهل الخبرة إلا بعد تأكدها من ولايتها على

---

٢٢٠) ويقع عبء الإثبات على عاتق المدعي عملاً بقاعدة البينة على من أدعى، وللمحكمة إجراء المعاينة والتحقيق التكميلي وسماع الشهود والخبرة أو أي من وسائل الإثبات التي تنتهي بالمحكمة إلى تكوين قناعتها والحكم في الدعوى.

٢٢١) بأنه " من المبادئ المقررة أن قرائن الأحوال من بين الأدلة المعتبرة نظاماً، والتي يصح ضمها إلى الأدلة الأخرى شهادة الشهود من الأدلة التي يُؤخذ بها في الأدلة متى كانت متفقة مع سياق الوقائع بما يسمح بقبولها "حكم الديوان رقم ٥٧/ت/٢ لعام ١٤١٣هـ مجموعة المبادئ النظامية للفترة من ١٤١٠/٠١/٠٦هـ حتى ١٤١٦/٠٦/٣٠هـ

٢٢٢) المادة (٢٠) من نظام المرافعات أمام الديوان، والخاصة بندب الخبراء.

النزاع"[223]، ويحق للمحكمة إعادة القضية للتحقيق في وقائع لم ترد في صحيفة الدعوى وهذا ما نصت عليه المادة (٢٣) من نظام المرافعات أمام الديوان ([224])، كما يجوز بناء على طلب النيابة العامة الحكم في وقائع لم ترد في قرار الاتهام، كما أن الحكم على المتهم جنائياً لا يحول دون مساءلته تأديبياً [225].

ثانياً: الحكم في الدعوى التأديبية:

إذا ما استوفت الدعوى التأديبية الإجراءات اللازمة للفصل فيها ورأت الدائرة أن الدعوى صالحة للحكم فيها، فإنها تأمر بقفل باب المرافعة تمهيداً لبدء المداولة اللازمة لإصدار الحكم.

١) قفل باب المرافعة:

يقفل القاضي باب المرافعة في الدعوى التأديبية عندما يتكون لديه اقتناع بأن ملف الدعوى قد اكتمل، وأن الدعوى قد تهيأت للفصل فيها، ويُفهم هذا القرار ضمناً من قيام الدائرة برفع الدعوى للدراسة، ولا يمنع صدور هذا القرار من إعادة فتح باب المرافعة مرة أخرى، إذا ما طرأ طارئ جديد مثل وجود مستند جديد يؤثر على الحكم في الدعوى، وتقدير ذلك يكون للدائرة، حيث إن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لم يتطرق إلى ذلك ([226]).

---

٢٢٣) حكم ديوان المظالم رقم ٣٤١/ت/٣لعام ١٤٠٩هـ في القضية ١/١٥٩١/لعام ١٤٠٧هـ.

٢٢٤) المادة (٢٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لسنة ١٤٣٥هـ.

٢٢٥) إذ قُضي " ومع أن الأحكام الجنائية تبقى على حجيتها محمولة على أسبابها، إلا أن ذلك لا يحجب ما للدائرة التأديبية من صلاحية المساءلة التأديبية، ...ولا ينال من ذلك كون الجريمة لم تثبت عليه لعدم كافية الأدلة، ... " حكم ديوان المظالم رقم ١٢/ د ت/١٤ لعام ١٤١٤هـ في القضية رقم ١/١١٦/ق لعام ١٤١٤هـ مؤيدا بالقرار رقم ١٣٩ وتاريخ /١٤١٤/٠٤هـ.

٢٢٦) د. حسن السيد بسيوني ـ دور القضاء في المنازعة الإدارية ـ عالم الكتب ـ ١٩٨١م ص: ١٨٦.

٢) المداولة:

بعد أن تأمر المحكمة التأديبية بقفل باب المرافعة، فإنها تشرع في المداولة قبل صدور الحكم، وتتم المداولة بين أعضاء المحكمة فقط بدون حضور الخصوم، وتكون المداولة سراً بين أعضاء الدائرة مجتمعين [٢٢٧] بهدف الوصول إلى الحكم الصحيح في الدعوى، فإذا صدر الحكم بدون مداولة، فإن هذا الحكم يكون معيباً قابلاً للطعن.

أما إذا ارتبط الفصل في الدعوى التأديبية بنتيجة الفصل في الدعوى الجزائية ووُجد ارتباط بين الدعويين التأديبية والجزائية، فعلى المحكمة إرجاء البت في الأولى حتى يتم الفصل في الثانية [٢٢٨]، وذلك طبقاً للمادة (٢٤) من نظام المرافعات أمام الديوان.

---

٢٢٧) ورد النص على ذلك في المادة (٣٠) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر في ١٤٠٩هـ، والذي الغي بنظام المرافعات امام ديوان المظالم الصادر سنه ١٤٣٥هـ، وفي بعض النظم القانونية التي تأخذ بنظام المفوض، يقوم الأخير بالاشتراك في المداولة دون أن يكون له صوت معدود فيها.

٢٢٨) غالباً ما يتأكد وجود ارتباط بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية وتوقف الفصل في الأولى على الفصل في الثانية، ومن ثم اتجاه المحاكم الإدارية إلى إرجاء البت في الجريمة التأديبية لحين البت في الجريمة الجزائية، وإن كنا نرى أن إلزامية إرجاء البت في الجريمة التأديبية لحين الفصل في الجريمة الجزائية ليس صحيحاً في كل الأحوال، إذ إن الجريمة التأديبية تقوم على ركنين أولهما مادي ويتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يأتيه الموظف بالمخالفة للأنظمة واللوائح والتعليمات، وثانيهما معنوي يتمثل في كون فعل المتهم صادراً عن إرادة آثمة ،وإنه لمن المستحسن الفصل في الدعوى التأديبية، وإن لم يكن قد تم الفصل في الدعوى الجزائية حتى يتحقق الردع المقصود ، لأن مرور وقت طويل بين وقوع الجريمة التأديبية وانتظار الفصل في الدعوى الجزائية، ومن ثم الفصل في الدعوى التأديبية يؤدي إلى نسيان الجريمة وإهدار الهدف المرجو من العقوبة التأديبية وهو الردع العام والخاص.

٣) البيانات التي يجب أن يشتمل عليها الحكم:

طبقاً للمادة (٢٧) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم يجب أن يحتوي الحكم الصادر في الدعوى التأديبية على بيانات تكون أساس هذا الحكم وهي:

بيانات المحكمة والخصوم والموضوع:

يجب أن يحتوي الحكم الصادر في الدعوى التأديبية على بيان المحكمة التي أصدرت الحكم والدائرة ورقم الدعوى وأسماء القضاة الذين أصدروه، وكاتب الضبط ثم بيان الخصوم في الدعوى ووكلائهم، إذا وُجد لهم وكلاء وتوقيع القضاة على هذا الحكم وكاتب الضبط والوقت الذي صدر فيه الحكم، إضافة إلى بيانات أخرى هدفها نفي الجهالة عن الموضوع من حيث الشكل والمضمون واللغة والوقائع التي تحكمه.

٢) تسبيب الحكم:

ومن البيانات الهامة التي يجب أن يشتمل عليها حكم التأديب الأسباب التي بنى عليها الحكم قضاءه، إذ نصت المادة (٢٧) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه " يجب أن يبين في نسخة الحكم ...أسباب الحكم ومنطوقه ..." وهذا ما قضى به ديوان المظالم [٢٢٩] ويجوز اقتضاب الأسباب [٢٣٠].

---

٢٢٩) الحكم رقم ٣٢/ت/٣ لعام ١٤١١هـ في القضية رقم ١/٢٩٩٢/ق لعام ١٤٠٩هـ.

٢٣٠) فقد قضى الديوان بأنه "" ... وكل ما أورده من أسباب في هذا الصدد كانت تحت نظر الدائرة، وتكفل الحكم محل التدقيق بالرد عليها بقضاء صحيح قائم على أسانيد مستحصلة سائغاً من أصول تنتجها مادياً، ولا تُقبل من المدعي ورفقائه القول بأن الحكم المعترض عليه - محل التحقيق - لم يثبت كافة أوجه دفاعهم واقتصر على بعض منها ... مردود بما جرت عليه ضوابط تسبيب الأحكام من أن المحكمة تُورد الأدلة الواقعية والحجج التي استند عليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم، كما أنه يكفي لسلامة الحكم أن يكون قائماً على أسباب يستقيم معها، ولا يلزم أن يتعقب حججاً في مجال أقوالهم استقلالاً ثم يفندها تفصيلاً الواحد تلو الآخر " حكم ديوان المظالم رقم ٤٨/ت/٢ لعام ١٤١١هـ في القضية رقم ١/٨٣٠/ق لعام ١٤٠٩هـ.

والهدف الذي قصده المنظّم من تسبيب الأحكام القضائية عموماً وأحكام التأديب خصوصاً، أن يطمئن الخصوم في الدعوى على أن الحكم الصادر في خصومتهم هو عنوان للحقيقة، كما أن تسبيب الحكم أمر واجب حتى تراقب المحاكم العليا أحكام المحاكم الأقل منها درجة للتأكد من مطابقة الحكم والشرع، فإن خلو الحكم تماماً من الأسباب أو قصوره إلى حد الارتباط بينه وبين منطوقة يُعد عيباً جسيماً ينحدر به إلى درجة البطلان ... " [٢٣١].

٣) منطوق الحكم:

هو الجزء الأخير من الحكم ويشتمل على ما انتهت إليه المحكمة من قضاء، فإذا خلا الحكم من منطوق انتفى الحكم [٢٣٢]، والغالب أن يكون منطوق الحكم صريحاً، إلا أنه في بعض الأحوال يكون المنطوق ضمنياً إذا رفضت المحكمة بعض الطلبات وناقشت ذلك في الأسباب [٢٣٣]. ونرى أنه يلزم أن يكون منطوق الحكم صريحاً لعلاقة ذلك بتنفيذ الحكم وعدم الاختلاف عليه.

والثابت أن يكون المنطوق غير متعارض أو متناقض، فإذا جاءت صيغته كأنها رأي أو تفسير لم تكن حكماً قاطعاً، وهذا ما قضى به ديوان المظالم بالقول " ومن حيث إنه لما كان الفصل في المنازعات المعروضة على القضاء إنما يتم بصيغة الحسم التي تقطع بالبت في النزاع على نحو يحدد التزامات وحقوق الخصوم، فإنه وقد عبر الحكم محل التدقيق عن قضائه في الدعوى

---

٢٣١) حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت/٣ لعام ١٤١٢هـ في القضية رقم ٣/٤٣٠/ق لعام ١٤٠٩هـ وأيضاً الحكم رقم ١٦/ت/٢ لعام مجموعة المبادئ النظامية، ص ٥٢٤.

٢٣٢) د. إدور عبيد، موسوعة أصول المحاكمات، دار المستشار، ١٩٧٧م، ص ٣٤٩.

٢٣٣) فقد قضى بأنه "... من حيث إنه بالنسبة للطلب الثاني ... فإن هذا الطلب وإن كان قد أشار الحكم محل التدقيق إلى رفضه في أسبابه دون منطوقه، إلا أن ذلك يُعد قضاءً ضمنياً في المنطوق وقضاءً صريحاً في الأسباب برفض هذا الطلب، ومن ثم يصلح هذا الشق من الحكم محلاً للتدقيق بعد أن قضى في موضوع هذا الطلب " حكم ديوان المظالم رقم ٧٧/ت/٣ لعام ١٤٠٦هـ في القضية رقم ١/٦٧٠/ق لعام ١٤٠٤هـ.

المائلة بصيغة الرأي لا يكون حاسماً في النزاع، الأمر الذي يستلزم نقضه..."[234]، ويأتي بعد المنطوق توقيع الدائرة على كل صفحات الحكم ويُختم الحكم بخاتم الدائرة التي أصدرته، فإذا لم يراع ذلك أصبح الحكم باطلاً، لعدم مراعاته هذه الشكلية المنصوص عليها في المادة (٢٧) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ويجوز أن يكون لأحد الأعضاء رأي مخالف فيجب أن يبين في الضبط وجهة نظره ورد الأغلبية عليه[235].

ثالثاً: الاعتراض على الحكم:

بعد صدور الحكم من المحكمة التأديبية تنتهي ولايتها بنظر الدعوى، ولأي من الخصوم الطعن في هذا الحكم إما بطريق الاستئناف أو التماس إعادة النظر، وقد قُضي بأن " الديوان يستنفد ولايته بمجرد أن يصدر قراره في المنازعة مستوفياً أوضاعه النظامية ويمتنع عليه إعادة النظر فيه إلا عن طريق الطعن في القرار بحسب الأوضاع وفي الحدود التي يقرها النظام "[236] وقد تضمن نظام ديوان المظالم الصادر في ١٤٢٨هـ درجات التقاضي وهي المحاكم الإدارية ثم الاستئناف ثم المحكمة الإدارية العليا ،وسوف نتناول طرق تصحيح الأحكام التأديبية قبل الطعن علها وذلك على النحو الآتي:

أ) تصحيح الأخطاء المادية في الحكم:

إن تصحيح الأخطاء المادية التي يقع فيها أي حكم، أمر منصوص عليه في أغلب النظم القانونية، ولم يتضمن نظام المرافعات نص يماثل نص المادة (٣٣) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة في ١٤٠٩هـ والتي ورد

---

٢٣٤) قرار رقم ٣٤٥/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ في القضية رقم ٤٩/٤/ق لعام ١٤٠٤هـ.

٢٣٥) المادة (٢٧) نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر في ١٤٣٥هـ.

٢٣٦) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٢٢ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٣٤٠/ق لعام ١٣٩٦هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠٠هـ

نصها على أنه " تتولى الدائرة من تلقاء ذاتها أو بناء على طلب من ذوي الشأن تصحيح ما يقع في حكمها من أخطاء مادية بحته كتابية أو حسابية " [٢٣٧] ويكون تصحيح الأخطاء من المحكمة نفسها أو بناء على طلب أي من الخصوم ، وتقوم المحكمة بتصحيح هذه الأخطاء بدون عقد جلسات لنظر الدعوى أو دعوة الخصوم للحضور، ويعد ذلك من الامر المستقرة في القضاء .

وقد انتهى الديوان إلى أن هذه الأخطاء المادية لا تؤثر في صحة الحكم [٢٣٨] أما إذا كان الخطأ مما يعيب الحكم، فإنه يقتضي بطلان الحكم، ومن ثم لا يمكن علاجه بطريق التصحيح وإنما عن طريق الطعن المناسب [٢٣٩] وقد قضى الديوان بذلك "... ترى الهيئة أن قرار الدائرة محل التدقيق قد انطوى على عيب في إجراءات إصداره وفي النتيجة التي انتهى إليها، الأمر الذي يستوجب نقضه وإعادة القضية إلى الدائرة لنظرها وفقاً للملاحظات سالفة الذكر " [٢٤٠].

ب) تفسير الحكم:

إذا ما شاب الحكم الصادر في الدعوى التأديبية غموض أو إبهام، فيجوز لأي من طرفي الدعوى أن يطلب من رئيس الديوان طلب تفسير ما أُغمض في الحكم، "[٢٤١] ويُشترط في الطلب المقدم إلى رئيس الديوان أن يقتصر فقط على

---

٢٣٧) المادة (٣٣) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٠٩هـ والتي تم الغائها بموجب المادة (٦٢) من نظام المرافعات الجديد.

٢٣٨) حكم ديوان المظالم رقم ٢١٣/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ في القضية رقم ٦٦/٣/ق لعام ١٤١٤هـ.

٢٣٩) د. خالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

٢٤٠) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٢/ت/٤ لعام ١٤١٠هـ في القضية رقم ١٥١٠/١/ق لعام ١٤٠٨هـ مشار إليه بمؤلف د. خالد الظاهر، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

٢٤١) المادة (٣٣) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة في عام ١٤٠٩هـ الملغى بموجب المادة(٦٢) من نظام المرافعات امام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٣٥هـ.

التفسير دون أن يتضمن طلبات جديدة أو تعديل الحكم الصادر في المنازعة بمعنى أنه يجب ألاَّ يتخذ التفسير ذريعة لإصلاح خطأ أو تلافي نقص وقع في الحكم.

وبذلك ننتهي من سرد الأعمال التي لا تُعد اعتراضاً على الحكم الصادر في الدعوى التأديبية، وسوف نتناول طرق الاعتراض على الحكم التأديبي وذلك على النحو الآتي:

١) استئناف الحكم التأديبي:

طبقاً لنص المادة (٣٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الجديد، يحق للمحكوم عليه أن يعترض على الحكم [٢٤٢]. كما أنه وفقاً لنظام الديوان الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ تختص محاكم الاستئناف الإداري بتدقيق الحكم الصادر من المحاكم الإدارية، والتي ورد نصها على أن " تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة من المحاكم الإدارية وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاماً " [٢٤٣]. ويُلاحظ من خلال مطالعة نص المادة السابقة أن استئناف الأحكام التأديبية ونظرها أمام محكمة الاستئناف باعتبارها محكمة موضوع تنظر جميع الإجراءات والمستندات والطلبات والدفوع الخاصة بالخصوم، ويحضر أمامها جميع الأطراف.

كما يحق لممثل الادعاء الطعن في الأحكام الصادرة في الدعاوى التأديبية، وتكون المهلة المحددة للاعتراض ثلاثين يوماً من تاريخ تسليم صورة

---

٢٤٢) المادة (٣٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة في ١٤٣٥هـ.
٢٤٣) المادة (١٢) نظام ديوان المظالم الصادرة في ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ.

نسخة الحكم، أو من التاريخ المحدد للتسلم في حال عدم الحضور [٢٤٤]، وإذا لم يقدم التظلم في المهلة المحددة يصبح الحكم نهائياً واجب النفاذ [٢٤٥].

ويرى بعض الفقهاء أن بداية سريان المدة المُحددة للطعن (ثلاثون يوماً) تبدأ من تاريخ إعلام المحكوم عليه بنسخة الحكم الصادر ضده من تاريخ تسليمه نسخة إعلام الحكم، لأن المحكوم عليه قد يمتنع عن تسلم الحكم، أو قد يتعمد التأخير في الاستلام فيطول أمد النزاع [٢٤٦].

ويقدَّم طلب استئناف الحكم إلى المحكمة التي أصدرته ثم يُرفع الاستئناف إلى محكمة الاستئناف الإدارية المختصة، ويجب أن يتضمن طلب الاستئناف البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى وبيان الحكم المطلوب استئنافه وتاريخ إبلاغه والأسباب التي بُني عليها [٢٤٧]، وتنظر محكمة الاستئناف الاعتراض المقدَّم وتطلع على أسبابه، وتحدد جلسات لنظره يحضرها الخصوم أو وكلاؤهم، وبعد أن ترى المحكمة أن الدعوى صالحة للحكم فيها تقوم بقفل باب المرافعة والحكم فيها سواء بتأييد الحكم المستأنف أو نقضه أو تعديله [٢٤٨].

ويختلف نظر الدعوى التأديبية أمام محاكم التأديب عن الطعون المقامة بإلغاء القرار الإداري، إذ في الأخيرة يحكم القاضي إما برفض الدعوى أو إلغاء القرار، أما في حالة الدعاوى التأديبية فإن القاضي يمارس الرقابة على التأديب كما يراقب سلطة الإدارة التقديرية إذا شابها غلو في تقدير الجزاء، فقد قضى

---

٢٤٤) المادة (٣٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة في ١٤٣٥هـ.

٢٤٥) وقد ورد نص المادة (٣٤) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بأنه "إذا كان الاعتراض قد رفعه المحكوم عليه وحده، فلا يضار باعتراضه".

٢٤٦) د. هاني بن علي الطهراوي، فصل الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الأولى، الرياض، ١٤٣٢هـ ص٩٩.

٢٤٧) المادة (٣٦) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٣٥هـ.

٢٤٨) د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢م، ص٦١١.

ديوان المظالم بإلغاء قرار صادر من الإدارة الذي تضمن حسم أيام من راتبه لأنه ليس في تصرف الموظف ما يشكل مخالفة إدارية [٢٤٩].

٢) التماس إعادة النظر:

نصت المادة (٤٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على حق الخصوم في طلب إعادة النظر في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية، إذ ورد نصها على أنه " يجوز طلب إعادة النظر في الأحكام النهائية الصادرة من المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في الأحوال المنصوص عليها في نظام المرافعات الشرعية " [٢٥٠].

وبذلك يتضح أن الأحكام التي يجوز الطعن فيها بالتماس إعادة النظر هي الأحكام النهائية، أما الأحكام غير النهائية فإنه يطعن فيها بطريق الطعن المقرر لها نظاماً، كما أن تحديد حالات التماس إعادة النظر يرجع فيها الى ما تم النص عليه في نظام المرافعات الشرعية.

وقد ألزم النظام بأن تقوم الدائرة بإعادة النظر في الدعوى في مواجهة الخصوم تحقيقاً للعدالة، وقد قضى الديوان بأن " الحكم الغيابي هو حكم يسقط بمعارضة المتهم فيه خلال الموعد المحدد لها نظاماً وتُعاد محاكمته مرة ثانية في حالة حضوره " [٢٥١].

---

٢٤٩) حكم ديوان المظالم رقم ٣/د/ق/٢ لعام ١٤١١هـ مشار إليه في مؤلف د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

٢٥٠) لقد كانت المادة (٤١) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة في ١٤٠٩هـ قبل الغائها تحدد من له حق الطعن بالتماس إعادة النظر ومدته، وأول من له الحق في الطعن بالتماس إعادة النظر المحكوم عليه غيابياً بالقول " للمحكوم عليه غيابياً أن يطلب من رئيس الديوان أو من ينيبه إعادة النظر في الحكم الصادر ضده خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالحكم".

٢٥١) حكم ديوان المظالم رقم ١١٩/ت/٢ لعام ١٤١٧ في القضية رقم ١/١١٠٩/ق لعام ١٤١٦هـ مشار إليه بمؤلف د. خالد الظاهر، مرجع سابق، ص٣٢٥.

أسباب إعادة النظر في الأحكام:

ويمكن حصر الحالات التي تؤدي إلى طلب إعادة النظر في الحكم بأنها:

١) إذا ظهرت وقائع جديدة من شأنها تبرئة المحكوم عليه، ويلزم أن تكون هذه الوقائع قد ظهرت بعد الحكم النهائي. وأن الخصم أو طالب إعادة النظر لم يكن يعلم بها، كما يُشترط أن تؤدي هذه الوقائع الجديدة إلى تغيير وجهة الحكم.

٢) ظهور مستندات جديدة في الدعوى لم تكن معلومة وقت المحاكمة من شأنها أن تبرئ المتهم، ويُشترط في هذه الأوراق ما يُشترط في الوقائع الجديدة السابق ذكرها.

ميعاد تقديم الالتماس:

نظراً لعدم تحديد ميعاد لتقديم الالتماس فيرجع في ذلك الى نظام المرافعات الشرعية وان ميعاد تقديم الالتماس هو ثلاثون يوماً من تاريخ العلم بالأحوال التي تبرر تقديم طلب الالتماس، طبقاً للمادة (٤٤) من نظام المرافعات امام ديوان المظالم لعام ١٤٣٥هـ.

وحقاً ما انتهى إليه بعض الفقه من أن طلب إعادة النظر، سواء تم من قبل المحكوم عليه أو من الإدعاء لا يترتب عليه وقف تنفيذ الحكم بعد أن أصبح نهائياً واجب النفاذ [٢٥٢]، ونضيف إلا إذا قررت الدائرة التي تنظر الالتماس وقف التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في الالتماس.

---

٢٥٢) د. خالد خليل الظاهر، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، دار المعراج للنشر والتوزيع، الرياض، ص١٦٤.

٣) الاعتراض على الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا:

تأتي المحكمة الإدارية العليا على قمة محاكم ديوان المظالم، وقد حددت المادة العاشرة من نظام الديوان الجديد مقر وشروط انعقادها، وتختص بالنظر في الاعتراضات على الأحكام [٢٥٣] إذا كان محل الاعتراض مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو مخالفة مبدأ قضائي في حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا، أو صدور الحكم محل الاعتراض من محكمة غير مختصة، أو صدور الحكم محل الاعتراض من محكمة غير مكونة وفقاً للنظام أو الخطأ في تكييف الواقعة أو وصفها ،أو الفصل في نزاع خلافاً لحكم آخر سبق أن صدر بين طرفي الدعوى، أو تنازع الاختصاص بين محاكم الديوان.

ويرفع الاعتراض أمام المحكمة الإدارية العليا بصحيفة يودعها المعترض أو من مثله لدى محكمة الاستئناف التي أصدرت الحكم، وذلك طبقاً للمادة (٤٥) من نظام المرافعات أمام الديوان، ولا يترتب على تقديم الاعتراض أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المعترض عليه، إلا إذا طلب المعترض ذلك وقضت المحكمة بوقف التنفيذ بعد توافر أسبابه، وذلك طبقاً للمادة (٤٩) من نظام المرافعات أمام الديوان.

ويتم تقديم المذكرات وتبادلها بين أطراف الدعوى، طبقاً للمادة (٥٦) من نظام المرافعات، وللمحكمة نقض الحكم، إلا إذا كان هذا الاعتراض للمرة الثانية فلها في هذه الحالة الحكم في الاعتراض، طبقاً للمادة (٥٨) من نظام المرافعات أمام الديوان، ولا يجوز الاعتراض على أحكام المحكمة الإدارية العليا للمادة (٥٩) من نظام المرافعات أمام الديوان.

---

[٢٥٣] المادة (١١) من نظام ديوان المظالم الجديد.

المبحث الرابع

انتهاء خدمة الموظف العام

تتعدد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام المنصوص عليها في المادة (٢١٠) من لائحة الموارد البشرية ([٢٥٤]) فمنها ما يكون بقوة النظام، ومنها ما يكون بقرار من الجهة الإدارية صاحبة السلطة، أو أمر ملكي، أو مجلس الوزراء، ومنها ما يكون بحكم تأديبي، وسوف نتناول ذلك تباعاً:

أولاً: الاستقالة:

وهي طلب مكتوب يقدمه الموظف إلى جهة عمله بأحد وسائل التواصل المعتمدة بالجهة الإدارية، يتضمن عزوفه عن الوظيفة العامة، وتقدم الاستقالة الى صاحب الصفة أو إلى الرئيس المباشر، مع استمرار الموظف في العمل لحين قبول الاستقالة صراحة أو انقضاء مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمها دون

---

[٢٥٤]) نصت المادة (٢١٠) من لائحة الموارد على أنه "مع مراعاة أسباب إنهاء الخدمة التي تنص عليها الأنظمة، تنهى خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية :أ) الاستقالة ،ب) طلب الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن النظامية حسب نظام التقاعد ،ج) إلغاء الوظيفة ،د) بلوغ السن النظامية للتقاعد ما لم تمدد خدمته بموجب الأوامر والقرارات المنظمة لذلك الصادرة من السلطة المختصة ،هـ) العجز الصحي ،و) عدم تنفيذ قرار النقل دون عذر مشروع خلا خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار ،ز) الفصل لإسباب تأديبية ،ح) الفصل بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء ،ط) الانقطاع عن العمل دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار قرار إنهاء الخدمة ،ي) فقد الجنسية، أو سحبها، أو إسقاطها، ك) فقد الموظف بعد مضي مدة يحددها مجلس الوزراء، ل) عدم الصالحية لشاغلي الوظائف المستثناة من المسابقة والمؤهل، م)عدم الكفاية لحصوله على تقويم أداء وظيفي بتقدير غير مرض ثلاث مرات متتالية، ن) الوفاة.

البت فيها، ويجوز تمديد المدة بقرار من الوزير المختص إلى مدة (٦٠) يوماً، ولا يترتب على تقديمها إنهاء العلاقة الوظيفية إلا بعد قبول الاستقالة صراحة أو انقضاء المدة ، ولا يجوز للموظف الرجوع عن استقالته ،أو طلب الإحالة إلى التقاعد المبكر إلا بعد موافقة الوزير المختص وقبل تاريخ تركه العمل.

ثانياً: الانقطاع عن العمل:

نصت على هذه الحالة المادة (٢٢٦) من لائحة الموارد البشرية في حالة انقطاع الموظف عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متصلة، أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة، أو لم يعد للعمل بعد انتهاء أجازته أو مدة تدريبه أو إعارته خلال خمسة عشر يوماً، دون عذر مشروع.

ثالثاً: الإحالة إلى التقاعد المبكر:

يكون ذلك بقرار من السلطة المختصة بعد توافر الشروط الواردة بنظام التقاعد المدني، شريطة أن يكون ذلك بناء على رغبته، وألا تقل خدمته عن عشرين سنة، ثم موافقة الجهة الإدارية على طلبه.

رابعاً: إلغاء الوظيفة:

تنتهي خدمة الموظف طبقاً للمادة (٣٠/ج) من نظام الخدمة المدنية بإلغاء الوظيفة، ويجوز نقل الموظف إلى وظيفة أخرى (م ١٦) من لائحة انهاء الخدمة، فإذا لم توجد وظيفة شاغرة تنتهي الخدمة، مع أحقية الموظف في المعاش متى بلغت مدة خدمته (١٥) سنة على الاقل.

خامساً: الفصل بأمر ملكي أو قرار مجلس الوزراء:

يكون فصل الموظف بأمر ملكي أو بأمر سامٍ أو بقرار مجلس الوزراء للمصلحة العامة، وذلك طبقاً للمادة (٢٣١) من لائحة الموارد البشرية، ولا يعد هذا الفصل لأسباب تأديبية إلا إذا نُص على ذلك، ولا يجوز عودة الموظف إلى الخدمة إلا بموافقة الجهة التي أصدرت قرار فصله.

سادساً: الفصل للعجز الطبي:

نصت المادة (٢٢٤) من لائحة الموارد البشرية على انتهاء خدمة الموظف إذا ثبت عجزه عن العمل بصفة دائمة وقطعية، بموجب قرار الهيئة الطبية، وقد أجاز النظام عودة الموظف الذي انتهت خدمته للعجز الطبي إلى الخدمة بدون مسابقة سواء على وظيفته السابقة، إذا كانت شاغرة أو إلى أي وظيفة أخرى، بشرط إلا تزيد مدة الانقطاع عن سنتين، ويتم عرض الموظف على اللجنة الطبية لتقرير ما إذا كان لائقاً صحياً لشغل الوظيفة من عدمه.

سابعاً: بلوغ سن التقاعد:

نصت على هذه الحالة المواد (٢٢٠/٢٢١/٢٢٢) من لائحة الموارد البشرية بإحالة الموظف على التقاعد بقوة النظام حال بلوغه السن النظامية، فإذا أستمر الموظف في عمله بعد بلوغه السن يكون في حكم الموظف الفعلي، ولا تُحسب مدة العمل التي قضاها بعد بلوغ السن مدة خدمة فعلية، ولا يستفيد من الحقوق التقاعدية إلا بعد انتهاء الخدمة نهائياً.

ثامناً: فقد أو سحب أو أسقاط الجنسية:

نصت على هذه الحالة المادة (٣٠/ي) من نظام الخدمة المدنية، وبموجب ذلك تنتهي خدمة الموظف إذا فقد أو سُحبت أو أُسقطت عنه الجنسية السعودية، طبقاً لنظام الجنسية السعودي في مادته رقم (١٣).

تاسعاً: الفصل لأسباب تأديبية:

يكون قرار فصل الموظف بسبب ارتكاب جريمة تأديبية من القضاء الإداري، فإذا رأت الجهة الإدارية أن الجرائم المنسوبة إلى الموظف تستجوب الفصل، أحالت الأوراق إلى النيابة العامة التي تحيلها بدورها إلى ديوان المظالم للحكم في فصل الموظف طبقاً للمادة (٢٢٨) من لائحة الموارد البشرية، ويكون ذلك بسبب الحكم على الموظف جنائياً ،إذا صدر بحقه حكم شرعي من جهة

قضائية ،أو السجن لمدة سنة لثبوت ارتكابه حد من الحدود الشرعية ومعاقبته عن ذلك ،وأيضاً ثبوت صدور حكم مكتسب القطعية بارتكابه فعل موجب للقصاص ،وارتكابه جريمة من جرائم الرشوة أو التزوير أو الاختلاس أو تهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو الإتجار فيها.

عاشراً: الفصل لعدم الكفاءة:

يكون ذلك بحصول الموظف على تقريرين كفاءة بتقدير غير مرض لمدة ثلاث سنوات متتالية، بعد التحقيق معه من الجهة الإدارية، ثم الرفع الى الجهة المختصة لفصله تأديبياً (م ٣٦) من قرار وزير الخدمة المدنية رقم (٩٣٤/٥١) وتاريخ ١٤٢٦/١٢/٣٠هـ والمنفذ بتاريخ ١٤٢٧/٠١/٠١هـ).

حادي عشر: الفقد والوفاة:

تنتهي خدمة الموظف بالوفاة طبقاً للمادة (٣٠/ك/ ن) من نظام الخدمة المدنية سواء كانت للوفاة الفعلية أو الحكمية وهي حالة المفقود الذي قُضي بوفاته بعد مدة يحددها مجلس الوزراء.

الفصل الثاني

الأموال العامة

يلزم لمباشرة النشاط الإداري توافر الأموال العامة إلى جانب الوسائل البشرية (الموظف العام)، ولا تقل الأموال العامة أهمية فيما يتعلق بمباشرة النشاط الإداري عن الوسائل البشرية. والمال العام يكون كذلك إذا كان مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، أو كان مخصصاً للنفع العام، إلا أن مفهوم المال العام في العصر الحديث يضيق ويتسع بعد دخول الدولة في المشاريع الاقتصادية والتجارية كالأفراد.

وتقوم الجهة الإدارية بإدارة الأموال العامة، وتحافظ عليها بهدف تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة، وهذه الأموال تختلف عن الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة.

ويلزم بيان مفهوم المال، وتحديد طرق اكتسابه، سواء كان بالطرق العادية أو الاستثنائية، ثم بيان طرق الانتفاع بالمال العام ووسائل حمايته، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم المال العام وطرق اكتسابه.

المبحث الثاني: الانتفاع بالمال العام وحمايته.

المبحث الأول

مفهوم المال العام وطرق اكتسابه

إن عملية تحديد مفهوم المال العام تُعد ضرورة للتفرقة بين الأموال التي تكون مملوكة للدولة ملكية عامة، والأموال التي تكون مملوكة لها ملكية خاصة، ثم بيان الطرق النظامية لاكتساب الدولة للمال العام، فقد يكون ذلك بالطريق العادي أو الاستثنائي، وذلك على الآتي:

المطلب الأول: مفهوم المال العام.

المطلب الثاني: طرق اكتساب المال العام.

المطلب الأول

مفهوم المال العام

ورد تحديد المال العام في العديد من التشريعات المقارنة، ونجد أن أساس اعتبار المال العام بهذه الصفة يرجع إلى تخصيص هذا المال للمنفعة العامة، سواء كان مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

وقد نصت المادة (٣) من نظام التصرف في الأموال الخاصة بالبلديات السعودي على أنه "يُقصد في تطبيق الأحكام السابقة بالأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام ويُقصد بالأموال الخاصة ما عدا ذلك... " ([٢٥٥])، وبذلك يكون تخصيص المال للمنفعة العامة هو الأساس في تعريف العام وتفرقته عن الأموال الخاصة.

---

[٢٥٥] المادة (٣) من نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٦٤) وتاريخ ١٣٩٢/١١/١٥هـ.

وقد نصت المادة (٨٧) من القانون المدني المصري على أنه "تُعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة

وقد نصت المادة (١٤) من النظام الأساسي للحكم على أن "جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية أو في النطاق البري والبحري ملك للدولة"، وقد حدد الفقه عدة أسس للقول بتوافر صفة المال العام وهي:

١) عدم قابلية المال العام للتملك، مثل الطرق العامة والبحار والأنهار.
٢) أن يُخصص المال العام لخدمة المرفق العام وإشباع الحاجات العامة للجمهور أو للمنفعة العامة.

ويمكن لنا تعريف المال العام بأنه "كل مال أو عقار أو منقول خُصص للمنفعة العامة ويكون مملوكاً للدولة أو أحد مرافقها العامة"

المطلب الثاني

طرق اكتساب المال العام

قد يكون المال العام هبة من الله تعالى للمجتمع، وهذا ما عبرت عنه المادة (١٤) من النظام الأساسي للحكم بأن جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية أو النطاق البري والبحري ملك للدولة، إضافة إلى الآثار الثابتة أو المنقولة. ويذهب رأي في الفقه إلى القول بأن الطريق العادي (الرضائي) أحد طرق اكتساب المال العام، ويتمثل في البيع والهبة أو الوصية، وبعد انتقال ملكية المال العام يتم تخصيصه للمنفعة العامة فتصير أموالاً عامة ([٢٥٦]).

لمنفعة عامة"، ومثال العقار، الطرق والميادين العامة والجسور وغيرها، ومن أمثلة الأموال العامة المنقولة النقود المصرفية الحكومية والتحف والقطع الأثرية والوثائق العامة وغيرها.

وقد عرفه بعض الفقه بانه " الأموال التي يمتلكها الأشخاص الاعتبارية العامة عقارية كانت أو منقولة بشرط أن تكون مخصصة للمنفعة العامة " د. عبد القادر الشيخلي، القانون الإداري السعودي، دار الثقافة ،١٤٣٦هـ ،٢٠١٥م، ص ٤٠٦.

[٢٥٦]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٢٤٦).

ويذهب الفقه إلى القول بوجود طريق آخر استثنائي لاكتساب الإدارة للمال العام، وهو طريق نزع الملكية للمنفعة العامة جبراً على الأفراد أو آلية وضع اليد المؤقت على العقارات للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل.

شروط نزع الملكية للمنفعة العامة:

نصت المادة الأولى من نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٢٤/٠٣/١١هـ، على أنه "يجوز للوزارات والمصالح الحكومية وغيرها من الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية نزع ملكية العقار للمنفعة العامة، لقاء تعويض عادل بعد التحقق من عدم توافر الأراضي والعقارات الحكومية التي تفي بحاجة المشروع، ولا يجوز نزع ملكية عقار إلا لتنفيذ مشروع معتمد في الميزانية، وبذلك يمكن تحديد نزع الملكية وفقاً لهذا النظام وفق الشروط التالية:

أولاً: أن يكون محل قرار نزع الملكية عقاراً:

يجب أن يكون المال المراد نزع ملكيته عقاراً، فلا يرد نزع الملكية على المنقول، والعقار هو كل شيء ثابت بطبيعته لا يمكن نقله إلى مكان آخر بدون تلف، ومثاله المباني والأراضي وغيره.

ثانياً: أن يصدر قرار النزع من السلطة المختصة:

تضمنت المادة الأولى من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة تحديد الجهات التي يجوز لها نزع ملكية العقار، وهي الوزارات ورؤساء المؤسسات العامة والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية.

ثالثاً: أن يكون الهدف من نزع الملكية تحقيق المنفعة العامة:

الهدف من نزع الملكية هو الصالح العام، لذلك يتطلب أن يكون المشروع العام في حاجة ماسة إلى هذا العقار، وإلا عُد قرار النزع قراراً غير مشروع، ويرجع تقدير ذلك للجهة الإدارية طالبة النزع تحت رقابة ديوان المظالم.

رابعاً: أن يكون نزع الملكية لقاء تعويض عادل:

لقد نصت المادة الثامنة عشر من النظام الأساسي للحكم على أنه "تكفل الدولة الملكية الخاصة وحرمتها، ولا ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة على أن يُعوض المالك تعويضاً عادلاً، كما قضى ديوان المظالم أنه "لا يجوز لجهة الإدارة الاستيلاء على الأملاك الخاصة إلا تحقيقاً لمنفعة عامة، وبغرض تحقيق مشروع ذي نفع عام وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظام نزع الملكية" ([257]) لذلك يتطلب النظام السعودي دفع تعويض عادل لصاحب العقار الذي تم نزع ملكيته للمنفعة العامة عن طريق لجنة مشكلة لذلك.

وتقوم اللجنة بتقدير قيمة التعويض للعقار المنزوع ملكيته، تأسيساً على قيمته وقت التقدير والأشجار أو المزروعات والثمار التي به حسب قيمته السوقية، وقد قضى الديوان "بإلزام محافظة المندق بتعويض المدعي عن أرضه التي استولت عليها، وفقاً لنظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٢٤/٠٣/١١هـ بالسعر السائد حالياً" ([258]).

خامساً: إتباع الإجراءات المنصوص عليها في النظام:

تضمن نظام نزع الملكية إجراءات معينة يجب على الجهات الإدارية مراعاتها، حتى يكون قرار النزع صحيحاً، وأولى هذه الإجراءات أن يصدر قرار بنزع الملكية من الجهة طالبة النزع، وأن يُنشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، وفي صحيفتين من الصحف اليومية، وتلصق صورة إعلان في مقر الجهة

---

[257]) حكم ديوان المظالم رقم ١٦/ت/٣ لعام ١٤١٠، مجموعة القضاء الإداري، جـ ٣، ص (٢٨١).
أما بشأن تحديد التعويض العادل فقد تم تشكيل لجنة لذلك، وأناط بها تحديد قيمة هذا التعويض، والتي تتكون من سبعة أشخاص هم: مندوب من الجهة الإدارية، مندوب من وزارة العدل، مندوب من وزارة الشؤون البلدية والقروية، مندوب من وزارة الداخلية، ومندوب عن وزارة المالية، إضافة إلى اثنين من أهل الخبرة المعروفين بالأمانة، وذلك وفقاً لنص المادة السابعة من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة.

[258]) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢/٣٧٣٩/ق لعام ١٤٢٥ والمؤيد من هيئة التدقيق برقم ٤١٧/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ بجلسة ١٤٢٧/١٠/٢١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، جـ ٣، ص (١٥٤٤).

العقار في دائرتها، وذلك طبقاً لنص المادة الخامسة من نظام نزع الملكية.

ثم تقوم الجهة صاحبة المشروع بعد نشر القرار، بتشكيل لجنة تشترك فيها الإمارة والبلدية وتكون مهمتها حصر العقارات الداخلة في قرار النزع، بحضور المالكين والشاغلين أو من يمثلهم، على أن تنتهي من عملها خلال ستين يوماً من القرار، ثم يتم تقدير التعويض بعد ذلك ويُبلّغ به مالك العقار لاستلام قيمة التعويض، حتى يتم انتقال الملكية إلى الجهة صاحبة المشروع، وعلى ذلك يمكن لنا تلخيص إجراءات نزع الملكية في الآتي:

أ) صدور قرار بنزع الملكية. ب) نشر القرار في الجريدة الرسمية وصحيفتين محليتين. ج) تقدير التعويض. د) استلام قيمة التعويض. هـ) تسليم العقار ونقل ملكيته. و) التظلم من مبلغ التعويض.

وضع اليد المؤقت على العقار:

تضمن نظام نزع الملكية سالف البيان أحقية الجهات الحكومية في وضع اليد المؤقت على العقارات، طبقاً للمواد (٢٠- ٢١- ٢٢) من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة، نظير أجرة المثل ولمدة ثلاث سنوات، وتطلب هذا النظام صدور قرار بوضع اليد من السلطة صاحبة المشروع متضمناً تحديد مدة وضع اليد على العقارات وتقدير قيمة التعويض لمالك العقار ([٢٥٩])، ويكون في الأحوال الطارئة مثل الأوبئة، وألا يوجد بديل آخر غير وضع اليد مع التعويض العادل، ولا يؤدي الى نقل الملكية.

---

[٢٥٩] نصت المادة العشرون من وضع اليد المؤقت على العقار بنظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٣٤/٠٣/١١هـ والتي ورد نصها على أنه "١- يجوز وضع اليد مؤقتاً على العقارات لقاء تعويض عادل لا يقل عن أجرة المثل تحدده لجنة التقدير المشار إليها ....، وذلك في حالات الطوارئ والكوارث والأوبئة وما شابهها أو لتنفيذ مشروع ذي نفع عام عاجل يتوقف على وضع اليد المؤقت على العقار المذكور ولا يوجد بديل سواه....".

كما نصت المادة (٢١) من النظام السابق على أنه "تحدُد المدة القصوى لوضع اليد المؤقت بما لا يتجاوز ثلاث سنوات، ويصدر قرار وضع اليد من الجهة المختصة بنزع الملكية ...". وقد منح النظام الأفراد التظلم من هذه القرارات طبقاً للمادة (٢٤)

المبحث الثاني

الانتفاع بالمال العام وحمايته

للأفراد حق استعمال المال العام لأن ذلك هو الهدف الأساسي منه كالسير في الطرقات، والتنزه في الشواطئ وارتياد المتاحف، لذلك لابد من وضع القواعد والأحكام اللازمة لحماية المال العام، وسوف نتناول دراسة هذا الموضوع على النحو الآتي:

المطلب الأول: الانتفاع بالمال العام.

المطلب الثاني: حماية المال العام

المطلب الأول

الانتفاع بالمال العام

كما قدمنا يحق للأفراد استعمال المال العام على قدم المساواة، وهذا ما يسمى بالانتفاع الجماعي أو المشترك للمال العام، كما يمكن الانتفاع بالمال العام بالصورة الفردية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الانتفاع المشترك بالمال العام

هو الانتفاع الجماعي للمال العام المتاح لجميع أفراد المجتمع على قدم المساواة كالمرور في الطرقات والمنتزهات والحدائق، مع وضع ضوابط لهذا الاستعمال، التي تتمثل في الضبط الإداري.

ولا يخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين بالمال العام، وضع شروط أو قيود لهذا الانتفاع، شريطة أن تكون هذه الشروط وتلك الضوابط عامة، ومثالها أن

بأنه "يجوز لأصحاب الشأن التظلم أمام ديوان المظالم من جميع قرارات اللجان والأجهزة الإدارية التي تتخذ وفقاً لهذا النظام، خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغهم بالقرار"

تمنع إدارة المرور السماح للشاحنات من السير في الطرق الداخلية للمدينة، كما يخضع الانتفاع بالمال العام لمبدأ حرية الانتفاع الجماعي متى شاء دون حاجة إلى الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من الجهة الإدارية ([260]).

الفرع الثاني

الانتفاع الفردي بالمال العام

يكون الانتفاع بالمال العام فردياً بموجب ترخيص صادر من الجهة الإدارية أو بناء على عقد من العقود الإدارية، ويكون **بموجب ترخيص** لأحد الأفراد أو المؤسسات دون غيرها، على نحو يحرم غيرهم من هذا الحق، ومثال ذلك الترخيص بإقامة لوحة إعلانية في الطرقات العامة، ويُشترط للانتفاع الفردي الحصول على ترخيص من السلطة المختصة ولمدة معينة، وبمقابل يسدده المنتفع لجهة الإدارة.

أما فيما يخص الانتفاع الفردي بموجب **عقد إداري**، فإن ذلك يتم عن طريق إبرام عقد بين الجهة الإدارية صاحبة المشروع وبين المنتفع، ويخضع العقد المبرم بين الطرفين من حيث شروطه وتعديله وفسخه لأحكام العقود الإدارية، ومنها على سبيل المثال العقود المبرمة بين أمانة مدينة جدة والشركات المالكة أو المشغلة لملاهي الشلال ومنتزه النورس وكذا شواطئ أبحر، والعقود المبرمة بين جامعة الملك عبد العزيز ومتعهدي النقل داخل الجامعة وإنشاء مطاعم داخل الجامعة، وتأجير الشواطئ في المدن الساحلية.

---

[260]) وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "قرار مجلس النقل الاستشاري بوزارة المواصلات المتضمن تفضيل فريق بالسماح له والمرور في طريق معين، أن القرار لا يُعدو أن يكون تنظيماً واستعمالاً لمرفق من مرافق الدولة العامة تمليه الرغبة في حماية الأنفس وصيانة الأمن العام" حكم محكمة القضاء الإداري المصرية جلسة ١٢/٠٢/١٩٥٠م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س ٤، رقم ١١٢، ص (٣٩١).

المطلب الثاني

حماية المال العام

تتمثل حماية المال العام في الحماية المدنية والحماية الجنائية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الحماية المدنية للمال العام

تتمثل الحماية المدنية للمال العام في عدم جواز التصرف فيه وإخراجه عن دائرة التصرفات القانونية، وهذا ما قرره نظام التصرف في العقارات البلدية السعودي الصادر عام ١٣٩٢هـ في مادته الأولى، من أن الأموال العامة التابعة للبلديات غير قابله للتصرف، لذلك لا يجوز للجهات الحكومية التصرف في هذه الأموال بإخراجها من ذمة الأشخاص المعنوية، سواء بالبيع أو الهبة، ويقع باطلاً كل تصرف يلحق بهذه الأموال.

ويُعد أيضاً من الحماية المدنية للمال العام، عدم جواز **اكتسابه بالتقادم** بوضع اليد المدة المكسبة للملكية، حيث أن المال العام لا تسقط ملكيته بالتقادم ([٢٦١]). كما يترتب على هذه القاعدة أيضاً عدم الاحتجاج بالحيازة كسند للملكية في المنقول للدولة.

كما أنه لا يجوز **الحجز على المال العام** أو بيعه جبراً لاستيفاء الديون المقررة على الدولة، لأن ذلك يتنافى مع مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

([٢٦١]) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٥٥٧).

الفرع الثاني
الحماية الجنائية للمال العام

تحمي الأنظمة العامة جنائياً المال العام للحيلولة دون الاعتداء عليه بأي من صور الاعتداء المحرمة شرعاً، مثل الاختلاس والتبديد والإتلاف، وتضع العقوبات المشددة لمن يعتدي على المال العام. وتطبيقاً لذلك صدر نظام حماية المرافق العامة بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٦) في ١٤٠٥/١٢/٠٢هـ وتعديلاته، الذي حدد صور التجريم المختلفة والعقوبات المقررة لها، وضمان المخالفين لجميع الأضرار التي حاقت بالمال العام، وحدد النظام في المادة (١٣) والمعدلة بالمرسوم الملكي (م/٥٤) وتاريخ ١٤٢٨/٠٦/٠٥هـ اختصاص ديوان المظالم بالنظر في التظلم من تقدير هذه التعويضات والغرامات.

ويرى بعض الفقه ([٢٦٢]) وجود نوع ثالث من الحماية للمال العام، هي الحماية الإدارية المتمثلة في قيام الجهة الإدارية باللجوء إلى الطرق الإدارية لحمايته من الاعتداء عليه، باعتبارها أنها الأمين على مصالح وحقوق المجتمع.

---

[٢٦٢]) د. حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص (٣٨٨).

الباب الرابع

الوسائل القانونية للإدارة العامة

تمهيد وتقسيم:

تباشر السلطة الإدارية اختصاصاتها إما بإرادتها المنفردة، وهو ما يُسمى بالقرار الإداري، وبما منحها النظام من سلطات واختصاصات في إحداث مراكز قانونية للأفراد، وإما أن يكون ذلك عن طريق تلاقي إرادتها مع إرادة الأخرين والاتفاق بينهما، وهو ما يُسمى بالعقد الإداري.

وبذلك يكون كل من القرار الإداري والعقد الإداري من الأساليب القانونية التي تعبر بها الجهات الإدارية عن رغبتها في استخدام امتيازات السلطة العامة، لتسير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وفي هذا الباب، سوف نتناول باختصار بيان القرار الإداري، والعقد الإداري وذلك في فصلين مستقلين على النحو الآتي:

الفصل الأول: القرار الإداري.

الفصل الثاني: العقد الإداري.

الفصل الأول

القرار الإداري

إن أهم ما يميز أعمال الإدارة أنها تصدر لتحقيق الصالح العام، ويُعد القرار الإداري من أهم الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة العامة، كما يُعد من امتيازات السلطة العامة التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة باعتبارها السلطة التنفيذية المهيمنة على تنفيذ الاعمال وتأدية الخدمات.

كما يُعد الوسيلة الأكثر استخداماً لدى السلطة العامة، ويُعد الأخطر بشأن حقوق وحريات الأفراد. لذلك سوف نتناول بيان مفهوم القرار الإداري وأركانه وسريانه ونهايته، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري وأنواعه.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري.

المبحث الثالث: سريان (نفاذ) القرار الإداري.

المبحث الرابع: نهاية القرار الإداري.

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري وأنواعه

تعددت تعريفات فقه القانون الإداري للقرار الإداري، كما تعددت أحكام القضاء الإداري المصري والسعودي التي تناولت بيان مفهوم القرار الإداري، وهذا يؤكد أهمية موضوع الدراسة ـ القرار الإداري ـ وتحديد عناصره، وسبب ذلك كثرة لجوء الإدارة له في الحياة اليومية.

كما أهتم الفقه ببيان أنواع القرارات الإدارية، وسوف نتناول في هذا المبحث تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء، ثم بيان أنواع القرارات الإدارية، وما يختلط بها من أعمال أخرى، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

المطلب الأول

ماهية القرار الإداري

١) تعريف القرار الإداري في الفقه:

يُعرف بعض الفقه القرار الإداري، بأنه إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية الذي يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة، ويستوي أن يكون إعلان الإدارة لإرادتها صريحاً أو ضمنياً ([٢٦٣])، في حين يعرَّفه البعض الآخر تعريفاً مختصراً بأنه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة" ([٢٦٤]).

---

[٢٦٣]) د. محمد أنس جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص (٩٥).

[٢٦٤]) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، الطبعة الأولى، ١٩٨١م، ص (٢٨).

٢) تعريف القرار الإداري في أحكام القضاء:

عرَّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني مُعين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة" ([٢٦٥])

أما ديوان المظالم السعودي، فقد عرَّف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزاً وممكناً نظاماً، ومن ثم لابد لصحته أن يصدر من سلطة مختصة" ([٢٦٦]).

والجدير بالذكر أن الأنظمة القانونية لم تعرَّف القرار الإداري، بينما حددت أركانه وحالات الطعن فيه. ونحن نرى أن التعريف الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية هو أرجح التعاريف للقرار الإداري، مع التحفظ على عبارة (إفصاح) الواردة بالتعريف لأنها تنطبق فقط على القرارات الإيجابية دون السلبية، وأنه من المعلوم قانوناً أنه يصدر عن الإدارة قرارات ايجابية وقرارات سلبية، وأن كليهما يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري، وبذلك يتميز القرار الإداري بالآتي:

١) عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية.
٢) يعبر عن إرادة السلطة الإدارية صراحة أو ضمناً.
٣) يتضمن القرار إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معيَّن.
٤) يصدر من سلطة مختصة من سلطات الدولة.

---

[٢٦٥]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٣٤١٣ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٨٨/١١/٢٦م، الموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، ١٩٩٥م، الجزء ٣٥، ص (٨٠٩).

[٢٦٦]) حكم ديوان المظالم رقم ٢٢٦/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ جلسة ١٤٢٧/٠٣/٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، جـ ٣، ص (١٠٠٠).

٣)معيار تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى:

أولاً: تمييز القرار الإداري عن الأنظمة القانونية:

يُعد القرار الإداري عملاً إدارياً صادراً من السلطة الإدارية، بينما يكون العمل القانوني عملاً تشريعياً صادراً عن السلطة التشريعية، وذلك بالنظر إلى المعيار الشكلي، كما أنه يجوز الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء أو التعويض، بينما لا يجوز الطعن في النظام إلا بدعوى عدم الدستورية.

ثانياً: تمييز القرار الإداري عن الحكم القضائي:

تخضع القرارات الإدارية لنظام قانوني مختلف عن النظام القانوني الذي تخضع له الأحكام القضائية، إذ إن الأولى يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، بينما الأحكام القضائية يُطعن فيها بطريق الطعن المناسب كالاستئناف والتماس إعادة النظر، كما أن القرارات الإدارية تصدر عن السلطة الإدارية، بينما الأحكام القضائية تصدر عن السلطة القضائية المشكَّلة تشكيلاً خاصاً.

المطلب الثاني

أنواع القرارات الإدارية

تتنوع القرارات الإدارية إلى عدة أنواع حسب وجهة النظر إليها، وسوف نتناول في هذا المطلب الأنواع الغالبة من هذه القرارات، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تقسيم القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية من حيث التكوين إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة، ويُقصد **بالقرارات البسيطة**: القرارات التي تتميز بأن لها كياناً مستقلاً وتتم

في مرحلة واحدة وبإجراء واحد وليست في حاجة إلى إجراءات متعددة، ومثالها القرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقيته أو فصله من الخدمة.

أما **القرارات المركبة**: فهي القرارات التي تدخل في تكوين عملية قانونية مركبة تتضمن عدة عوامل وتشتمل على مجموعة من الإجراءات المتتابعة، ومن أمثلتها القرار الصادر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة والقرار الصادر برسو مزاد أو اعتماد عقد إداري ([٢٦٧]).

الفرع الثاني

القرارات الإيجابية، والسلبية، وتدرجها الهرمي

القرار الإيجابي: هو قرار صريح تصدره الإدارة يتضمن المنح أو المنع وتظهر فيه إرادة الجهة الإدارية صريحة، ومثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف أو إحالته إلى التقاعد أو منح ترخيص أو رفضه، ويجوز لصاحب المصلحة الطعن في هذا القرار - من تاريخ العلم أو النشر - أمام الديوان خلال المدة المنصوص عليها في المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/٠١/٢٢هـ والمعدلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٦٥) وتاريخ ١٤٣٦/٠٩/١٣هـ.

أما **القرار السلبي**: فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة يتضمن عدم الرد على طلب صاحب المصلحة صراحةً، ومثال ذلك امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان يجب عليها اتخاذه وفقاً للنظام واللوائح. والقرار السلبي كالقرار الإيجابي يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري ([٢٦٨]) وقد نصت على ذلك المادة (٣)

---

[٢٦٧]) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، ١٩٩٤م، معهد الإدارة بالرياض، ص (٦٠) وما بعدها.

[٢٦٨]) حكم ديوان المظالم رقم ٩/د/ق/٣٥ لعام ١٤١٠هـ في القضية رقم ١١٢/٢/ق لعام ١٤٠٦هـ غير منشور.

من نظام الديوان الصادر في ١٤٢٨هـ ([٢٦٩]) والقرار السلبي لا يخضع الطعن عليه لميعاد معين فيمكن الطعن عليه في أي وقت لعدم نشره أو إعلانه لصاحب المصلحة، ويعد من القرارات المستمرة، وبذلك يختلف عن القرار الإيجابي كما قدمنا.

أما عن تقسيم القرارات الإدارية من **حيث التدرج الهرمي**، فإن القرارات الأقل درجة لا تُخالف أو تُعارض القرارات الأعلى منها، ومثال ذلك أن القرارات الصادرة عن الوزراء لا تخالف القرارات الصادرة عن الملك، ويترتب على حدوث هذه المخالفة بطلان هذه القرارات.

الفرع الثالث

القرارات الفردية والقرارات اللائحية

ينظر هذا التقسيم إلى المخاطبين بالقرار الإداري، فإذا كان القرار يخاطب فرد أو أفراد معينيّن بالذات أو حالة معينة يكون قراراً فردياً، ومثالها قرارات التعيين والترقية والفصل والتي تصدر لشخص معيَّن أو أشخاص معينيَّن.

أما القرار اللائحي: فهو القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة لا تخاطب فرداً أو أفراداً معينين، وهو يتشابه مع القانون ويتضمن قواعد عامة مجردة، ومثالها لوائح المرور ولوائح الضبط والضرورة.

---

[٢٦٩]) نصت المادة (١٣) من نظام الديوان رقم (٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ أنه "ب .... ويُعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح..."

وقد قضى الديوان بـ " عدم تقييد الطعن في القرارات السلبية بالمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء بل يظل الميعاد مفتوحاً ومستمراً." حكم رقم ٢٨١ لسنة ١٤١٦هـ وتاريخ ١٤١٦/١١/٢٢هـ غير منشور.

أهمية التمييز بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية:

١. يترتب على القرارات الفردية إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني شخصي، أما القرارات اللائحية فتتضمن تعديل أو إلغاء أو إنشاء مركز قانوني عام.
٢. إن القرار الفردي ينفذ في حق المخاطبين به من تاريخ العلم، أما القرار اللائحي فيسري ويُنفذ من تاريخ النشر.
٣. ليس للسلطة الإدارية إلغاء أو سحب القرار الفردي الصحيح بعد انتهاء مدة الطعن عليه إذا ترتب عليه مراكز قانونية للأفراد، أما القرارات اللائحية فيجوز إلغاءها أو سحبها في إي وقت.
٤. تعد القرارات الفردية في مرتبة أدنى من القرارات اللائحية، ومن ثم لا يجوز للقرار الفردي أن يخالف لائحة وإلا كان القرار الفردي باطلاً.

وقد فرَّقت المحكمة الإدارية العليا المصرية بين القرار اللائحي - التنظيمي - والقرار الفردي بقولها "القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة مجردة بعكس القرار الذي ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً لفرد معين" (٢٧٠)

الفرع الرابع

تقسيم القرارات الإدارية من حيث خضوعها للرقابة القضائية

تنقسم القرارات الصادرة عن الإدارة إلى قرارات يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء والتعويض، وقرارات لا يجوز الطعن فيها، لأنها تُعد من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري.

١) قرارات الإدارة العادية:

تُعد قرارات الإدارة العادية التي تتعلق في الغالب بالعلاقة بين الإدارة وموظفيها أو المتعاملين معها، فإن هذه القرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً إعمالاً لمبدأ المشروعية.

---

٢٧٠) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص (٧٧ و٧٨ و٧٩).

٢)القرارات المتعلقة بأعمال السيادة:

هي أعمال تقوم بها السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، لاتصالها بسيادة الدولة من الداخل أو من الخارج ([٢٧١]). وقد قيل بالعديد من المعايير لتمييز أعمال السيادة عن غيرها من أعمال الإدارة، وأولى هذه المعايير هو معيار الباعث السياسي وصدور الأعمال من السلطة التنفيذية استناداً إلى هذا الباعث، ثم معيار طبيعة العمل أو موضوعه.

ثم أخذ بعد ذلك مجلس الدولة الفرنسي بمعيار القائمة القضائية لتحديد أعمال السيادة، والتي تُعد في تناقص مستمر بإخراج العديد من الأعمال وخضوعها لرقابة القضاء الإداري، وتوجد هذه الأعمال في فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية ([٢٧٢]) وغيرها من الدول الأخرى.

أعمال السيادة في أحكام القضاء المصري والسعودي:

حددت المحكمة الإدارية العليا المصرية المقصود بأعمال السيادة بأنها هي "تلك الأعمال التي تصدر عن السلطة السياسية العليا في الدولة بوصفها سلطة حكم مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة السياسية وتنظيم علاقة الدولة بغيرها من الدول وتأمين سلامتها في الداخل والخارج وعلاقة الحكومة بالبرلمان" ([٢٧٣]).

([٢٧١]) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٣).

([٢٧٢]) نصت المادة (١٤) من نظام الديوان الصادر في عام ١٤٢٨هـ على أنه "لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة ... "

([٢٧٣]) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٩٤/٠١/١٦م، المكتب الفني، ٦٦٩/٣٩.

أما ديوان المظالم فقد قضى بأنه "تنبسط رقابة الديوان على جميع ما تصدره الجهات الإدارية من قرارات وتشمل الرقابة مدى نظامية القرار وأسبابه وغاياته لا يُستثني من ذلك إلا ما كان متعلقاً بأعمال السيادة "([٢٧٤]).

وقد قرر الديوان إجازة التعويض عن أعمال السيادة بالقول "إن عدم اختصاص ديوان المظالم لا يحول دون تعويض المدعية من قبل المدعى عليها عمّا لحقها من خسائر وأضرار نتجت بسبب المصادرة " ([٢٧٥]).

---

[٢٧٤]) حكم ديوان المظالم رقم ٨/ت/١ وتاريخ ١٤١٢هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٥٢)، وقد انتهى الديوان إلى أن "أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص الديوان هي الأعمال والتدابير التي تصدر عن ولي الأمر باعتباره سلطة حكم لا سلطة إدارة" حكم الديوان رقم ١٤٩/ت/٢ وتاريخ ١٤١٣هـ، مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٤).

٢٧٥) حكم هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم ٢٧٤/ت/١ لعام ١٤١٧هـ في القضية رقم ١/٨٠٩/ق لعام ١٤١٥هـ غير منشور.

المبحث الثاني

أركان القرار الإداري

للقرار الإداري خمسة أركان يجب توافرها لنفاذه في حق الغير، فإذا تخلَّف أحدها ترتب على تخلفه انعدام القرار أو بطلانه، ويطلق عليها بعض الفقه عيوب القرار الإداري، وتجب الإشارة إلى أن القاعدة العامة فيما يخص القرارات الإدارية صحتها وسلامتها إلى أن يثبت عكس ذلك، وقد قضى ديوان المظالم بأن "الأصل في القرارات الإدارية السلامة " ([٢٧٦]).

ولتأكيد صحة القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره من سلطة صاحبة الاختصاص في إصداره، وفي الشكل الذي يتطلبه النظام أو اللائحة، وأن يكون محله مشروعاً ومطابقاً للنظام، بهدف حماية النظام العام، وتُعد هذه هي أركان القرار الإداري ([٢٧٧])، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: ركن السبب.

المطلب الثاني: ركن الاختصاص.

المطلب الثالث: ركن الشكل والإجراءات.

المطلب الرابع: ركن المحل.

المطلب الخامس: ركن الغاية.

---

[٢٧٦]) حكم ديوان المظالم رقم ١٢٨/ت/٢ لعام ١٤١٣هـ مشار إليه بمؤلف د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣٢٤).

[٢٧٧]) قضى ديوان المظالم بان " المدعى عليها لم ترتكب أي خطأ في إصدار قرارها المتظلم منه بل وافقت صريح النظام وصحيح أحكامه ولم يوجد أي عيب من العيوب التي توجب إبطاله لعدم الاختصاص أو في الشكل أو السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة "

- راجع حكم ديوان المظالم، محكمة الاستئناف الإدارية، الحكم رقم ٥٦٣/إس/٨ جلسة ١٤٣٠/٠٦/٢٢هـ غير منشور.

المطلب الأول

ركن السبب

١) تعريف ركن السبب:

إن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو النظامية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر نظامي معين، فمحل القرار ابتغاء الصالح العام وهو غاية القرار ... ([٢٧٨]) ويُقصد بالغاية من إصدار القرار الظروف القانونية أو الواقعية التي تحدث قبل مولد القرار، فسبب القرار سابق على وجوده، أما غايته فلاحقة.

فيجب في كل قرار إداري، أن يكون مستنداً إلى دواع قامت لدى الإدارة لإصداره، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً وهو سبب وجوده ومبرر إصداره ([٢٧٩]) ووجود السبب لا يجبر الجهة الإدارية على التدخل لإصدار القرار إذ لها السلطة التقديرية في ذلك، إلا إذا كانت مقيدة بإصدار القرار وفقاً للنظام أو اللائحة.

ومن الحالات الواقعية التي تدعو الإدارة إلى اتخاذ القرار قيام مظاهرة تهدد الأمن العام أو وجود عقار آيل للسقوط أو وفاة شخص، أما الحالات القانونية فمنها توافر شروط الترقية إلى الدرجة الأعلى أو التعيين أو الإحالة إلى التقاعد.

---

[٢٧٨]) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٢ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ٥٣٥/١/ق لعام ١٤٠٠هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررها الديوان، ص (٣٠١).

[٢٧٩]) د. فؤاد محمد عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤٢٤هـ. ٢٠٠٣م، ص (١٣٠).

ركن السبب في أحكام القضاء:

عرَّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية ركن السبب في القرار الإداري بأنه "حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي غايته القرار" ([280]).

٢) الشروط الواجب توافرها في ركن السبب:

أ) يجب أن يكون السبب موجوداً حال صدور القرار الإداري، ويراقب القضاء الإداري حقيقة وجوده فعلاً، وتطبيقاً لذلك قضى ديوان المظالم بصحة قرار طي قيد الموظف لثبوت انقطاعه عن العمل بالقول "القرار الصادر بطي قيد المدعي لانقطاعه عن العمل لثبوت هذا الانقطاع ثبوتاً كافياً من واقع المستندات المقدمة في الدعوى " ([281])، كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون وذلك كركن من أركان وجوده ونفاذه" ([282]).

ب) **يجب أن يكون سبب القرار صحيحاً:** فإذا وقعت الجهة الإدارية في خطأ أو خلط، عُد القرار الصادر منها مبنياً على أسباب غير صحيحة حقيق بالإلغاء، وقد قضى ديوان المظالم بأنه " للقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيُّفها النظامي" ([283]).

([280]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢ في جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩م، الموسوعة الإدارية الحديثة، جـ ٣٥، ص (٩٩٦).

([281]) حكم ديوان المظالم رقم ٦٨/ت/٣/١٤١٠هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٦٩).

([282]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩م، الموسوعة الإدارية، جـ ٣٥، ص (٩٩٦).

([283]) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٥ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/٥٢٥/ق لعام ١٤٠٠هـ.

ج) **يجب أن يكون سبب القرار الإداري مشروعاً:** فإذا كان سبب القرار غير مشروع كان القرار باطلاً، ويراقب القضاء التناسب بين الوقائع والقرار الصادر، من حيث خطورة السبب من عدمه، وقد قضى الديوان بأنه "إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة قرارها، ولها الحرية المطلقة، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " ([٢٨٤])، أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد قضت بأنه "أما تقدير أهمية السبب وخطورته فمن إطلاقات الإدارة المتروكة لمحض تقديرها وامتناعها حسبما تستقر عليه عقيدتها" ([٢٨٥]).

د) **يجب أن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها** ([٢٨٦]) وإلا عُد القرار غير مشروع لعدم قيامه على وقائع ظاهرة ثابته تحمله.

المطلب الثاني

ركن الاختصاص

أولاً: تعريف الاختصاص:

يعني الاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين، ويشبه البعض الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص ([٢٨٧]) ويعرَّفه آخرون بأنه "صلاحية موظف معيَّن، أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري معين تعبيراً عن إرادة الإدارة، وتتحدد هذه الصلاحيات بموجب أحكام القانون"

---

٢٨٤) حكم ديوان المظالم رقم ٦٨٨/ت/٦ جلسة ١٤٢٧/١١/٢٢هـ في القضية رقم ١/١٢٥٣/ق لعام ١٤٢٥هـ مجموعة الأحكام، المرجع السابق، ج ٢، ص (٨٢٢).

٢٨٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٠٧٥ لسنة ٦ ق بتاريخ ١٩٦٣/٠١/١٣م، مجموعة المكتب الفني، ص (٤٦٥/٨).

٢٨٦) أ. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، ١٤٣٤هـ . ٢٠١٣م، ص (١٩٢).

٢٨٧) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣٠٠).

([288])، ويمكن لنا تعريف الاختصاص في إصدار القرار بأنه "صدور القرار من المختص بإصداره قانوناً".

ويُعد عيب عدم الاختصاص من أقدم العيوب التي ذهب إليها مجلس الدولة الفرنسي، كما يُعد العيب الوحيد من عيوب القرار الإداري الخمسة التي تتعلق بالنظام العام، ويكون هذا العيب بسيطاً إذا وقع بين سلطات الدولة الإدارية، ويسمى اعتداء على الاختصاص أو تجاوزه، وقد يكون هذا العيب جسيماً وهو ما يُسمى بغصب السلطة ومثاله صدور القرار من شخص ليس موظفاً عاماً.

ثانياً: صور عدم الاختصاص:

١) **الاختصاص المكاني:** يُعد حدوث هذا العيب قليلاً في الواقع العملي، لبيان الحدود المكانية لاختصاص عمال الإدارة العامة بوضوح، وقد لا يكون صاحب الاختصاص محدداً بمكان محدد كرئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء، كما قد يكون هذا الاختصاص محدداً بنطاق مكاني مثل اختصاص أمراء المناطق والمحافظين وغيرهما.

٢) **الاختصاص الزمني:** ويعني المدة الزمنية التي يكون فيها صاحب الاختصاص مختصاً بإصدار القرار، لأن الاختصاص لا يدوم، وإنما موقوف بمدة زمنية معينة، فإذا بلغ الموظف العام سن التقاعد فقد كافة سلطاته، وتُعد التصرفات الصادرة منه المتعلقة بالوظيفة الإدارية بعد التقاعد منعدمة، وبالتالي لا يجوز مباشرة الاختصاص بعد ذلك الأجل ([289]).

٣) **الاختصاص الموضوعي:** ينصرف هذا الاختصاص إلى الأعمال وتحديدها من حيث الموضوع ثم تحديد المختص بها، ومثال ذلك صدور قرارات

---

[288]) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٥٩٤).

[289]) د. حمدي العجمي، القانون الإداري ....، مرجع سابق، ص (٢٦).

التأديب من الوزير المختص فيما يخص بعض العقوبات، وإلغاء الوظائف من مجلس الوزراء، ويُسمى ذلك الاختصاص الإيجابي.

أما الاختصاص السلبي، كأن يعتقد الموظف أنه غير مختص أو يتجاهل اختصاصه ويحجم عن اتخاذ القرار الذي يقع في إطار صلاحياته ([٢٩٠]).

٤) **الاختصاص الشخصي:** يعني الاختصاص الشخصي قيام صاحب الصلاحية - رجل السلطة العامة - بإصدار القرار الإداري وفقاً للأنظمة واللوائح.

الآثار المترتبة على تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام:

- يجوز أن يُبدى الدفع ببطلان القرار الإداري لعدم الاختصاص في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بالبطلان من تلقاء نفسها دون أن يطلبه أحد الخصوم.
- لا يجوز الاتفاق بين الإدارة والمعني بالقرار على مخالفة قواعد الاختصاص.
- إن توافر حالة الاستعجال لا تُعفي الإدارة من التقيد بقواعد الاختصاص.
- إن القرار المعيب بعدم الاختصاص، لا يمكن تصحيحه وأن طالت المدة، أو بأي إجراء لاحق ([٢٩١])، وبذلك يكون القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص قراراً منعدماً.

---

[٢٩٠]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٥م، ص (١٨٥).

[٢٩١]) راجع تفصيلاً د. محمد السناري، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص (١٠٨).

المطلب الثالث

ركن الشكل والإجراءات

يتعلق ركن الشكل والإجراءات بشكل القرار الإداري أو مظهره الخارجي، والقاعدة العامة عدم خضوع القرارات الإدارية لشكل محدد.

أولاً: تعريف ركن الشكل:

يُقصد بالشكل "المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي اتبعتها في إصداره" ([292]) أو هو "المظهر الخارجي للقرار والقواعد الإجرائية التي تتطلبها الأنظمة واللوائح لإصداره"([293])، ونعرِّف الشكل بأنه " المظهر الذي يتطلبه النظام لإصدار القرار" سواء كان هذا الشكل إجراءً أو توقيعاً أو اعتماداً أو نشراً أو غيره.

ثانياً: الهدف من تطلب شكل معين في القرار:

يهدف النظام من تحديد شكل أو إجراء معيَّن يصدر طبقاً له القرار، هو المحافظة على مصلحة المخاطب بالقرار، وكذلك المحافظة على المصلحة العامة، كما أن القواعد الشكلية المطلوبة تعد ضمانه مهمة للمحافظة على حقوق وحريات الأفراد في مواجهة السلطة العامة.

وقد أكد ديوان المظالم بأن " قواعد الشكل والإجراءات إنما وضُعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء... والمنظِّم حين يوجب على جهة الإدارة مراعاة بعض الإجراءات الشكلية في بعض الأحيان كأخذ رأي إحدى اللجان أو ترشيحها أو ترجيحها أو إجراء تحقيق أو العرض

---

[292]) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٥٨٧).

[293]) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، ١٩٧٩م، ص (٣٤٨).

على مسؤول أو إبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار الإداري، فهو إنما يقصد أمن مواطن الزلل أو صدور قرارات ارتجالية" ([٢٩٤]).

ويترتب على مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية أو الإجرائية المنصوص عليها في النظام، بطلان القرار الصادر، ويراقب القضاء الإداري ما إذا كانت الشكلية التي لم تراعها الإدارة حال إصدار القرار جوهرية أم غير ذلك، فإذا كانت جوهرية قضى بالبطلان أما إذا كانت ثانوية لم يقضي به.

ثالثاً: الشكل الجوهري والشكل الثانوي:

يفرق القضاء بين الشكل الجوهري والشكل الثانوي، وأن النظام يرتب البطلان على تخلف الشكل الجوهري، أما إذا سكت النظام عن تقرير جزاء تخلف الشكل، فلا يُعد الشكل جوهرياً ومن ثم لا يترتب على تخلفه البطلان. ونحن نرى أن الشكل الجوهري هو الذي رتَّب النظام البطلان على تخلفه، أو أن في تخلفه التأثير على جوهر القرار، أو أن يترتب على القرار الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد.

ومن الأشكال الجوهرية التي تؤثر على صحة القرار وترتب البطلان، وجوب الحصول على موافقة جهة أو فرد مقدماً قبل صدور القرار، وكذلك قواعد تشكيل اللجان والمجالس، أو التحقيق مع الموظف قبل صدور قرار التأديب، أما الأشكال الثانوية فمنها الشكليات المقررة لصالح الإدارة ([٢٩٥]).

---

[٢٩٤]) حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ق/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٣٣٧٥/ق لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام، الجزء الثاني، ص (٧٠٣).

كما قضى الديوان بأن "عيب الشكل يتشكل في كل حال لا تحترم فيه جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام"، حكم رقم ٤٣٣/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ.

[٢٩٥]) وقد فرَّقت المحكمة الإدارية العليا المصرية بين الشكل الجوهري والشكل الثانوي والذي يترتب على الأول البطلان دون الثاني بالقول "ويجب أن يفرق بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري بعيب شكلي إلا إذا نص القانون على

أما إذا استحال على الجهة الإدارية تحقيق الشكل المطلوب بسبب القوة القاهرة - أو حالة الضرورة. مثل حدوث ثورة أو زلزال أو حرب، فيجوز للإدارة الخروج عن الشكل المطلوب بسبب هذه الحالة.

رابعاً: تغطية عيب الشكل:

يجوز للجهة الإدارية تلافي عيب الشكل وإتمامه ليصبح القرار مكتملاً من حيث الشكل والإجراءات، وقد استقرت أحكام ديوان المظالم على جواز ذلك في العديد من الأحكام الصادرة منه. ونحن نرى أنه إذا كان العيب الشكلي إجراءً جوهرياً فلا يجوز تغطية هذا العيب، وإنما يجوز صدور قرار جديد بعد إلغاء أو سحب للقرار المعيب، أما إذا كان العيب غير جوهري فإنه يمكن تغطيته من جانب الجهة الإدارية.

المطلب الرابع

ركن المحل

أولاً: تعريف ركن المحل:

يعني محل القرار الإداري الأثر المباشر الذي يترتب على القرار، ويكون أما إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانون، أما أثر القرار التنظيمي فينطوي على إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام (٢٩٦) وبذلك يتميز القرار الإداري عن العمل المادي الصادر من الإدارة، ويترتب على صدوره الآتي:

أ) إنشاء مركز قانوني لم يكن قائماً قبل صدور هذا القرار، ومثاله تعيين موظف عام في وظيفة معينة.

ب) تعديل مركز قانوني قائم ومثاله ترقية موظف من مرتبة إلى مرتبة أعلى.

ج) إلغاء مركز قانوني قائم ومثاله إحالة موظف إلى التقاعد.

البطلان لدى إغفال هذا الإجراء، أو كان الإجراء في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار" الطعن رقم ١٣٨٠ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٨/٠٥/٢٨م، المكتب الفني ٣٣، ص (١٥٦٦).

[٢٩٦]) د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٨م، ص (٥٣٢).

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في محل القرار الإداري:

١) يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً قانوناً، فإذا كان الأثر المترتب على القرار مستحيلاً ترتب على ذلك انعدام القرار، ومثال ذلك صدور قرار بترقية موظف قد توفي قبل صدور القرار.

٢) يجب أن يكون القرار الإداري مشروعاً ومتفقاً مع القواعد القانونية، ومثال ذلك صدور قرار بفصل موظف بالمخالفة للقواعد والأحكام، ويُسمى ذلك مخالفة القانون، ويتمثل ذلك في مخالفة نصوص القاعدة القانونية أو الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها.

المطلب الخامس

ركن الغاية

يُعرَّف ركن الغاية بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها ([٢٩٧])، وغاية القرار الإداري تختلف عن سببه، وكذلك محل القرار، فمحل القرار هو الأثر المترتب على القرار، وسبب القرار هي الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل صدور القرار أما غايته فهي المصلحة العامة.

فإذا حدد القانون للإدارة هدفاً معيناً من نطاق المصلحة العامة، وجب عليها أن تعمل على تحقيقها ([٢٩٨]) فإذا خرجت عن هذه الغاية كان ذلك انحرافاً بالسلطة عن الهدف المخصص لها، لذلك يُعد عيب إساءة استعمال السلطة مرتبطاً بالغاية التي يهدف إليها القرار الإداري ([٢٩٩]).

---

[٢٩٧]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ٢٠٠٦م، ص (٣٦٦).

[٢٩٨]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣٢٤).

[٢٩٩]) وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يبتغيها القرار وأصدرته بباعث لا يمت لتلك المصلحة" الطعن رقم ١٥١٩ لسنة ٢ ق بتاريخ ١٩٥٦/١٢/١٥م.

تعريف عيب الانحراف بالسلطة:

يمكن تعريف عيب الانحراف بالسلطة بأنه استخدام الجهة الإدارية لسلطاتها لتحقيق أهداف خاصة غير الصالح العام، أو غير المحددة لها قانوناً سواء كان ذلك بحسن نية أو بسوء نية ([٣٠٠]).

خصائص عيب الانحراف بالسلطة:

١) تعد رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بعيب الانحراف بالسلطة بأنها رقابة مشروعية أي أن القرار الإداري يكون غير مشروع.

٢) إن عيب الانحراف بالسلطة يُعد من العيوب الاحتياطية لإلغاء القرار الإداري، وذلك لصعوبة البحث في نية وضمير مصدِّر القرار، ولا يلجأ القاضي إلى هذا العيب إلا إذا لم توجد عيوب أخرى في القرار محل الطعن.

٣) إن عيب الانحراف بالسلطة ليس من النظام العام، ومن ثم يجب الدفع به من أحد الخصوم في الدعوى.

٤) هذا العيب لا وجود له في حالة أن يكون اختصاص الجهة الإدارية مقيداً، وإنما يظهر هذا العيب حال السلطة التقديرية للإدارة.

وقد بيَّنت أحكام القضاء مضمون عيب إساءة استعمال السلطة ([٣٠١]) فقضي الديوان بأنه "هو أكثر العيوب صعوبة في الإثبات لتعلقه بالنية الحقيقية لمصدِّر القرار..." ([٣٠٢]).

---

[٣٠٠]) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص (١٩٦).

[٣٠١]) فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بـ "إن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها... بأن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة " الطعن رقم ٣٠٣٥ لسنة ٢٩ق جلسة ١٩٨٥/١١/٢٣م، الموسوعة الحديثة، جـ ٣٥، ص (١٠١٢).

[٣٠٢]) حكم ديوان المظالم رقم ٢٥٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ جلسة ١٤٢٧/٠٤/٠٩هـ في القضية رقم ١/٣١٠١/ق لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام، جـ ٢، ص (٥٦١).

المبحث الثالث

سريان (نفاذ) القرار الإداري

يسري القرار الإداري في حق المخاطبين به (الإدارة . الأفراد) إذا استوفى أركانه الخمسة السابقة (الاختصاص - السبب - الغاية - المحل . الشكل) ويكون سريان القرار بأثر فوري مباشرة، فلا يجوز أن يكون بأثر رجعي إلا في أحوال استثنائية، ويتم تنفيذ القرار بالطرق الودية، فإذا استحال ذلك جاز تنفيذه جبراً.

وفي هذا المبحث سوف نتناول نفاذ القرار، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: سريان القرار في حق المخاطبين به.

المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول

سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به

يسري القرار الإداري في حق الأفراد كما يسري في حق الإدارة ويكون ذلك بأثر فوري ومباشر، وذلك على النحو التالي:

أولاً: سريان القرار في حق الإدارة:

يسرى القرار الإداري في حق الإدارة من تاريخ صدوره، وذلك لافتراض علمها بالقرار قبل صدوره، ويكون السريان من تاريخ توقيع صاحب الصلاحية عليه وأن لم يتم نشره، لأن الإشهار أو النشر يكون لمصلحة الأفراد وليس لمصلحة الإدارة.

وتطبيقاً لذلك، قضى ديوان المظالم بأن "الأصل في القرارات التنظيمية أنها تسري من تاريخ نفاذها...، وجب أن تعتبر تلك القرارات نافذة في حق الإدارة من تاريخ صدورها" ([٣٠٣]).

---

[٣٠٣]) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/١٣ لعام ١٤٠١هـ في القضية ١/١٤٩/ق لعام ١٣٩٩، مجموعة القضاء الإداري، ص (٩٣).

ثانياً: سريان القرار في حق الأفراد:

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا يُحتج بها تجاه الأفراد، إلا بعد العلم بها قانوناً، ومن ثم فلا يبدأ نفاذ القرار الإداري في حق الأفراد إلا من تاريخ تحقق علمهم به، سواء بالنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني.

والنشر هو إعلام الكافة بمضمون القرار ومحتواه، والأصل أن يكون النشر في الجريدة الرسمية ولا يمنع النظام أن يُحدد طريقة أخرى للنشر مثل النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة (٣٠٤)، ويجب أن يكون النشر واضحاً وكافياً لموضوع القرار وعناصره.

أما **الإعلان** فيكون عن طريق تبليغ صاحب الشأن بالقرار، ويلزم أن يصل الإعلان إلى من صدر له، وأن يكون كافياً وواضحاً لمضمون القرار، وقد قضى الديوان بأنه "لا يغير من ذلك ما ذكره ممثل المدعي عليها من أنه تم إبلاغ المدعي بموعد التحقيق ومكانه على (الفاكس) ثلاث مرات ولم يحضر ،لأن المدعي نفى نفياً قاطعاً، فضلاً عن أن تبليغ الخطابات لصاحب العلاقة يكون شخصياً أو لمندوبه المفوض رسمياً أو عن طريق البريد المسجل الرسمي" (٣٠٥) كما قد يكون علم المخاطب بالقرار بغير النشر والإعلان، ولكن يجب أن يكون علماً يقينياً ثابتاً في حق المخاطب بالقرار.

ونخلص ممَّا تقدم أن العلم بالقرار الفردي، يجب أن يكون بما يثبت علم المخاطب بالقرار سواء بالنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، أما العلم بالقرار اللائحي فيجب أن يكون من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية.

---

[٣٠٤]) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/١٣ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/١٤٩/ق لعام ١٣٩٩، مجموعة القضاء الإداري، ص (٩٣).

[٣٠٥]) حكم ديوان المظالم رقم ٤٦/د/أ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٤٧٧٩/ق لعام ١٤٢٥هـ جلسة ١٤٢٧/٠٦/١٢هـ، غير منشور.

ثالثاً: عدم رجعية القرارات الإدارية:

القاعدة المستقرة أن القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي حتى لا تخل بالمراكز القانونية السابقة التي استقرت وتحققت، وإنما تسري هذه القرارات بأثر فوري أو مباشر. وقد أقر القضاء الإداري المصري والسعودي هذه القاعدة، وتطبيقاً لذلك قضى ديوان المظالم بأن "قرار كف اليد ينتج أثره من تاريخ صدوره فقط ولا يرتد بأثر رجعي..." ([٣٠٦]) كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بألا " تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص بها على هذا الأثر" ([٣٠٧]) وبذلك لا يجوز رجعية القرارات الإدارية سواء صراحة أو ضمناً.

أحوال رجعية القرارات الإدارية استثناءً:

من خلال متابعة أحكام القضاء الإداري، يتضح وجود حالات استثنائية لرجعية القرارات الإدارية، وهذه الحالات هي:

١) رجعية القرارات الإدارية بناءً على نص النظام: وتكون الرجعية في هذه الحالة بنص القانون الذي يمنح للجهة الإدارية حق النص على رجعية القرارات الإدارية.

٢) رجعية القرارات الإدارية تنفيذاً لأحكام القضاء الصادرة بإلغاء القرارات.

٣) رجعية القرارات الإدارية نظراً لطبيعة هذه القرارات ومنها القرار الصادر بسحب القرارات السابقة أو القرارات المفسرة أو المصححة والمؤكدة للقرارات السابقة.

---

[٣٠٦]) حكم الديوان رقم ١٦/ت/١ وتاريخ ١٤١٢هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢٣٠).

[٣٠٧]) الطعن رقم ٧٩٠ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٤/٠٦/٢٣م.

المطلب الثاني

تنفيذ القرارات الإدارية

متى صدر القرار الإداري صحيحاً ممن يملك سلطة إصداره، فإنه يكون قابلاً للتنفيذ، وذلك بإخراجه إلى حيز العمل وإظهار حقيقته في الواقع وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من إصداره ([٣٠٨]) والأصل أن يكون تنفيذ القرار بالطريق الرضائي، وإلا كان بالطريق الجبري، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الطريق الرضائي لتنفيذ القرار الإداري

ويُعد هذا الطريق هو الطريق الطبيعي لتنفيذ القرارات الإدارية، وبموجبه تبادر الجهة الإدارية أو الأفراد المخاطبين بالقرار إلى تنفيذه بالطرق العادية الرضائية طواعية واختياراً، نظراً للقوة الإلزامية لهذه القرارات على النحو المنصوص عليه في الأنظمة واللوائح، وإن منحهم النظام حق الطعن عليها أمام القضاء الإداري، ويقع على عاتق المواطنين في الدول الحديثة مساعدة الإدارة في أداء الواجبات المسندة إليها بغية تحقيق الصالح العام.

الفرع الثاني

التنفيذ الجبري للقرار الإداري

إذا امتنع المخاطبون بالقرار عن تنفيذه طوعاً، فإنه يجوز تنفيذ القرار بالطريق الجبري أو المباشر سواء عن طريق الإدارة نفسها أو عن طريق القضاء.

أولاً: تنفيذ القرار عن طريق الإدارة (التنفيذ المباشر):

[٣٠٨]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٧٦٢، المجموعة السنة ٢ ص (١٠١٢).

قد تلجأ الإدارة إلى الأسلوب المباشر في تنفيذ القرارات الإدارية حال معارضة الأفراد، وتعد هذه الطريقة أسرع من اللجوء إلى القضاء، ويُعد التنفيذ المباشر من الامتيازات التي يجوز للإدارة استخدامها، ويعرَّف في بعض الفقه بالقول "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، وإذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء". ([٣٠٩])

حالات التنفيذ المباشر:

أ) **طبقاً للنظام:** إذا وُجد نص قانوني يبيح للإدارة استعمال حق التنفيذ المباشر، ومثال ذلك حق الإدارة في توقيع الحجز التحفظي الإداري المنصوص عليه في القانون لاقتضاء دينها دون اللجوء إلى القضاء لإصدار حكم بذلك، وكذا أحقية المحافظين في إزالة التعدي على أملاك الدولة إدارياً.

ب) **حالات الضرورة:** في حالة وجود خطر جسيم داهم يتطلب تدخل الإدارة فوراً للمحافظة على الأمن والصحة العامة وغيرها، وقد تطلب القضاء توافر الشروط التالية:

١) أن يوجد خطر جسيم يهدد النظام العام.

٢) أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق والأنظمة العادية.

٣) أن تهدف الإدارة من اتخاذ القرارات وتنفيذها الصالح العام.

٤) مراعاة حقوق وحريات الأفراد، وأن تقدر الضرورة بقدرها.

ثانياً: التنفيذ الجبري عن طريق القضاء:

يجوز للإدارة اللجوء إلى القضاء لإجبار المخاطب بالقرار على تنفيذه سواء عن طريق الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية.

١) الدعوى الجنائية:

هذه الطريقة منصوص عليها في النظام المصري والفرنسي، وتعني وجود نصوص قانونية تقضي بتوقيع عقوبة جنائية على من يرفض تنفيذ القرار طوعاً،

---

[٣٠٩]) د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص (٦٣٦).

ومثالها ما نصت عليه المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات المصري من توقيع عقوبة كالغرامة على من يخالف اللوائح العامة، أما في النظام السعودي فلا يوجد نص لمثل هذه المادة، ويجوز للإدارة اللجوء إلى القضاء لتوقيع العقوبة التعزيرية على من يمتنع عن تنفيذ القرار.

٢) الدعوى المدنية:

في هذه الحالة، يجوز للإدارة أن تلجأ إلى القضاء طالبة الحصول على حكم بإلزام المخاطب بالقرار بتنفيذه، وذلك في كل من النظام المصري أو السعودي لعدم وجود نص يحول دون ذلك لضمان تنفيذ القرارات الإدارية.

الفرع الثالث

وقف تنفيذ القرار

يجوز للإدارة أن تقوم من تلقاء نفسها بوقف تنفيذ القرار لأي سبب من الأسباب، ومنها إعادة بحث مشروعية القرار أو دراسة الآثار التي يمكن أن تترتب على تنفيذه، فإذا انتهت إلى عدم مشروعية القرار، فأنه يجوز لها إلغاء القرار إذا كان في خلال المدة النظامية ولا يتعارض مع قاعدة الحقوق المكتسبة.

إلا أنه قد يكون وقف تنفيذ القرار بطلب يقدم إلى القضاء الإداري، والقاعدة العامة أن مجرد تقديم دعوى إلغاء القرار الإداري لا تبرر وقف تنفيذه، وهذا ما نصت عليه المادة السابعة من قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ بأنه "لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه" إلا أنه قد توجد بعض القرارات التي قد يترتب على تنفيذها أضرار جسيمة يتعذر تداركها وأن هذه الأضرار لا يجدي معها التعويض المالي، فقد أُعطي الحق للقضاء الإداري في وقف تنفيذ هذه القرارات إذا توافرت الشروط المطلوبة.

شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار مؤقتاً:

أ) تقديم طلب وقف التنفيذ: حتى يمكن الحكم بوقف التنفيذ، لابد من تقديم طلب أمام القضاء الإداري وتضمينه وقف التنفيذ لحين الفصل في الموضوع الأصلي.

ب) أن يترتب على تنفيذ القرار ضرر يتعذر تداركه: يجب أن يكون الضرر المترتب على تنفيذ القرار غير قابل للإصلاح ولا يمكن جبره بالتعويض المالي.

ج) أن يستند وقف التنفيذ إلى أسباب جدية: ويتمثل ذلك في احتمال إلغاء القرار الإداري على النحو الظاهر من الوقائع الخاصة بالقرار.

د) أن يتوافر الاستعجال في طلب وقف التنفيذ: وأن يترتب على عدم صدور حكم بوقف التنفيذ ضرر جسيم يتعذر تداركه.

المبحث الرابع

نهاية القرار الإداري

يُقصد بنهاية القرار الإداري زوال آثاره القانونية، وتتعدد صور نهاية القرارات الإدارية، فمنها ما ينتهي بطريقة طبيعية أو عن طريق القضاء، ومنها ما ينتهي عن طريق الجهة الإدارية سواء بالإلغاء أو السحب، وسوف نتناول في هذا المبحث بيان هذه الصور، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: انتهاء القرار بطريقة طبيعية.

المطلب الثاني: انتهاء القرار بواسطة القضاء.

المطلب الثالث: انتهاء القرار بواسطة الجهة الإدارية.

المطلب الأول

انتهاء القرار بطريقة طبيعية.

يُقصد بالأسباب الطبيعية لانتهاء القرار، الحالات التي ينتهي بها بدون تدخل من الإدارة أو القضاء، فالقرار يسقط من تلقاء نفسه دون أن يتدخل عمل إداري أو تشريعي أو قضائي ([٣١٠]) وتتمثل هذه الحالات في الآتي:

أولاً: انتهاء القرار الإداري بتنفيذه:

إذا ما نُفذ القرار الإداري، انتهى الغرض الذي من أجله صدر ومثال ذلك القرار الصادر بإحالة موظف للتقاعد، فبتقاعده ينتهي القرار.

ثانياً: انتهاء القرار بانتهاء مدته:

في بعض الأحوال، ترى الجهة الإدارية أن المصلحة العامة تقتضي توقيت القرار بمدة زمنية محددة، فإذا ما انتهت هذه المدة انتهى القرار بانتهائها،

---

[٣١٠]) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ١٩٦٩م، مرجع سابق، ص (٤١٥).

دون حاجة إلى صدور قرار بذلك، وإن تطلب الأمر مد هذه المدة، فإن ذلك يتطلب صدور قرار جديد من الإدارة، ومثال ذلك الوظائف المؤقتة لمدة محددة، وأيضاً انتهاء فترة التوظيف في المملكة ببلوغ الموظف سن التقاعد، وكذلك القرارات الصادرة بإجازة عدة وفاة الزوج وغيرها.

ثالثاً: تحقق الشرط الفاسخ إذا كان القرار مرتبطاً به:

إذا كان القرار الإداري مقترناً بشرط فاسخ وتحقق هذا الشرط ينتهي القرار، ومثال ذلك قيام الجهة الإدارية بمنح ترخيص لأجنبي طوال مدة عمله بالحكومة، فإذا ما انتهت مدة عمله أو فُسخ عقده انتهى الترخيص.

رابعاً: الاستحالة المطلقة في تنفيذ القرار الإداري:

إذا ما استحال تنفيذ القرار استحالة مطلقة، ترتب على هذه الاستحالة انتهاء القرار، ومثال ذلك القرار الصادر بنزع ملكية منزل، فإذا انهار هذا المنزل قبل تنفيذ قرار النزع انتهى القرار، وأيضا القرار الصادر بتعيين موظف فإذا توفي قبل تسلمه العمل انتهى قرار تعيينه.

المطلب الثاني

انتهاء القرار الإداري بطريق القضاء

تنتهي القرارات الإدارية في النظام السعودي بصدور حكم من القضاء الإداري بإلغاء القرار في دعوى الإلغاء، التي يقيمها الأفراد طعناً في القرارات الإدارية وذلك طبقاً للمادة (١٣) من نظام ديوان المظالم وذلك في حال **توافرت الشروط الآتية:**

١) أن يكون محل دعوى الإلغاء الطعن في قرار إداري نهائي مؤثر وصادر من سلطة مختصة.

٢) أن يتوافر في رافع الدعوى (طالب الإلغاء) الأهلية والصفة والمصلحة.

٣) أن يسبق إقامة الدعوى تظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية.

٤) أن تُقام الدعوى (الإلغاء) في الميعاد المنصوص عليه نظاماً.

٥) أن يكون القرار الإداري محل دعوى الإلغاء مشوباً بأحد العيوب الخمسة السابق ذكرها، مثل عيب عدم الاختصاص والسبب والغاية والمحل والشكل والإجراءات ([٣١١])، والقرار الصادر تنفيذاً لأحكام الإلغاء يُطبق ويُنفذ بأثر رجعي.

المطلب الثالث

انتهاء القرار بواسطة الإدارة

للإدارة في النظامين المصري والسعودي حق إنهاء القرار الإداري بإرادتها المنفردة، سواء بطريق إلغاء القرار أو بطريق سحبه وذلك وفق النظام، وسوف نتناول إنهاء القرار من جانب الإدارة بالإلغاء ثم إنهاء القرار بالسحب، وذلك على النحو التالي:

أولاً: إلغاء القرار بمعرفة الإدارة:

يعني إلغاء القرار إنهاء الآثار المترتبة عليه مستقبلاً دون التعرض للآثار التي ترتبت قبل إلغائه، وقد يكون إلغاء القرار كلياً كما قد يكون جزئياً، وقد ينصب الإلغاء على قرار مشروع كما قد ينصب على قرار غير مشروع، سواء كان هذا القرار فردياً أو لائحياً.

أ) **القرارات المشروعة:**

القرار الفردي: القاعدة عدم جواز إلغاء القرارات الإدارية الفردية المشروعة، إذا تولدت عنها حقوقاً مكتسبة لمن تخاطبه، ومن ثم لا يجوز المساس

([٣١١]) راجع شروط دعوى الإلغاء مؤلف د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، مرجع سابق، ص (٥١) وما بعدها.

بهذه الحقوق، إلا إذا كانت هذه القرارات مؤقتة، والقرارات الصادرة على شرط، فقد قضى ديوان المظالم بأن "الترخيص الإداري بمزاولة نشاط معين يمكن سحبه أو عدم تجديده إذا ما توافرت الأدلة على مخالفة شروط الترخيص" ([٣١٢]).

القرارات اللائحية: للإدارة حق إلغاء القرارات اللائحية في أي وقت، كما لها تعديلها لأنها تنشئ مراكز نظامية عامة وليست خاصة.

ب) القرارات الغير مشروعة:

يجوز للإدارة إلغاء القرارات الفردية واللائحية الغير مشروعة في أي وقت، إلا أن القرارات الفردية التي انقضى مدة إلغائها وتضمّنت مراكز قانونية مكتسبة للأفراد فلا يجوز إلغائها وإن كانت غير مشروعة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "القرارات الإدارية التي تُولِّد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، أما القرارات الفردية غير المشروعة التي تُولِّد حقاً أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الزمن" ([٣١٣]).

وقد قضى الديوان بأن "القرار القابل للإبطال لا يكون باطلاً من تلقاء ذاته ما لم يتم سحبه أو إلغاؤه في المواعيد المحددة، فإنه يتحصن ولا يُستثنى من ذلك إلا القرارات المنعدمة" ([٣١٤]) إلا أن ذلك الاتجاه قد تغير إذ ترتب جواز إلغاء القرار الإداري الصادر بالمخالفة للنظام تحقيقاً لصحيح أحكام النظام. ([٣١٥]).

---

[٣١٢]) حكم ديوان المظالم رقم ١٣٦/ت/٣ وتاريخ ١٤١٢هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (٢١٤).

[٣١٣]) الطعن رقم ٤٤٤ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٨٩/٠٢/١٧م، الموسوعة، جـ ٣٥، ص (٣١).

٣١٤) حكم ديوان المظالم رقم ١٣٤/د/ق/٩ لعام ١٤١٨هـ في القضية رقم ١١٦٤/ق لعام ١٤١٨هـ بتاريخ ١٤١٨/١٢/٢٥هـ.

٣١٥) راجع د. حمدي العجمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (١٠٦).

ثانياً: سحب القرار بمعرفة الإدارة:

يعني سحب القرار الإداري إنهاء آثاره سابقاً ومستقبلاً، أي أن السحب يؤدي إلى إنهاء آثار القرار بأثر رجعي بحيث يكون القرار كأن لم يكن، وقد يكون السحب كلياً، كما قد يكون جزئياً إذا كان القرار يقبل التجزئة.

أ) سحب القرارات المشروعة:

القاعدة عدم جواز سحب القرار الفردي المشروع، طبقاً لقاعدة الحقوق المكتسبة، أما إذا لم يُولِّد القرار للغير حقوقاً مكتسبة فيجوز للإدارة سحبه، إلا أنه يجب عدم التوسع في ذلك وأن يكون خلال المدة النظامية المحددة للطعن.

أما سحب القرار اللائحي المشروع، فإنه لا يجوز سحبه احتراماً لقاعدة عدم جواز رجعية القرارات الإدارية، إلا أنه ونظراً لأن هذه القرارات لا تقرر حقوقاً مكتسبة فردية، فإنه يجوز سحبها في أي وقت.

ب) سحب القرارات الغير مشروعة:

يجوز للإدارة سحب القرار الفردي غير المشروع كجزاء لعدم مشروعيته ولتصحيح الوضع، ولكن لابد أن يكون سحب القرار الفردي غير المشروع في المدة النظامية المحددة للطعن بدعوى الإلغاء.

أما القرار اللائحي غير المشروع، فيجوز للجهة الإدارية سحبه في أي وقت نظراً لأنه قرار غير مشروع وأنه لم يتولد عنه حقاً أو مركزاً مكتسباً للغير.

ج) حالات سحب القرار الغير مشروع بعد فوات الميعاد:

توجد بعض الحالات التي يجوز فيها سحب القرار ولو بعد انقضاء الميعاد، وذلك فيما يخص القرارات غير المشروعة، مثل أن تكون هذه القرارات منعدمة، ومثالها صدور القرار من سلطة غير مختصة، وكذلك صدور القرار بناء على غش أو تدليس مثل تعيين موظف بموجب شهادة مزورة، وكذلك القرارات الصادرة في التسويات المالية ([٣١٦]).

---

[٣١٦]) د. عبد المحسن عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص (٢٨٢).

الفصل الثاني

العقود الإدارية

قدمنا أن الجهة الإدارية تمارس أنشطتها عن طريق القرار الإداري والعقد الإداري، وأن الأول يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، بينما العقد الإداري يتم عن طريق توافق إرادة الإرادة مع المتعاقد معها في العقد الإداري، ويترتب بناء على ذلك التزامات وحقوق متبادلة، وتتعاقد الإدارة بصفتها سلطة عامة لها حق استخدام امتيازات السلطة العامة.

ونظراً لأهمية العقود الإدارية في أنها ترد على مشروعات ومرافق عامة لإشباع حاجات عامة تم تنظيمها في النظام السعودي بنظام المناقصات والمزايدات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦) وتاريخ ١٣٨٦/٠٢/٢٤هـ ثم تلاه نظام تأمين مشتريات الحكومة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ١٣٩٧هـ ،ثم نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ١٤٢٧/٠٩/٠٤هـ ، ثم صدر أخيراً نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٤٤٠/١١/١٣هـ ولائحته التنفيذية المعدلة بالقرار الوزاري رقم (٣٤٧٩) وتاريخ ١٤٤١/٠٨/١١هـ .

وسوف نتناول في هذا الفصل بيان مفهوم العقود الإدارية وأنواعها ثم طرق التعاقد عليها، ثم الآثار المترتبة على تنفيذ العقد، وأخيراً نهاية العقود الإدارية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف العقود الإدارية وأنواعها.

المبحث الثاني: طرق إبرام العقود الإدارية.

المبحث الثالث: الآثار المترتبة على إبرام العقود الإدارية.

المبحث الرابع: نهاية العقود الإدارية.

المبحث الأول

تعريف العقد الإداري وأنواعه وخصائصه

العقد الإداري كالعقد المدني يكون بتوافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، بإيجاب وقبول صحيحين بقصد تسيير مرفق عام. وتتنوع العقود الإدارية، فمنها عقود التوريد والمقاولات والخدمات وغيرها عقود أخرى كثيرة، كما يلزم التفرقة بين العقد الإداري والعقد المدني، وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف العقد الإداري.

المطلب الثاني: أنواع العقود الإدارية.

المطلب الأول

تعريف العقد الإداري

عرَّف بعض الفقه العقد الإداري بأنه "هو ذلك العقد الذي يبرمه شخص اعتباري عام بقصد تنظيم مرفق عام أو تسييره باستخدام وسائل القانون العام" ([٣١٧]) كما عرفه رأي أخر في الفقه بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه جهة الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام" ([٣١٨]).

والجهة الإدارية حال تسييرها للمرافق العامة تبرم نوعين من العقود هي العقود الإدارية والعقود المدنية، وفي الأخيرة تتساوى الدولة مع الأفراد، إلا أنها في العقد الإداري تتعاقد بصفتها سلطة عامة، ويتضمن العقد حقوق وامتيازات السلطة العامة.

---

[٣١٧]) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ٢٠٠٥م، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٨٤م، ص (٣٦٠) وما بعدها.

[٣١٨]) د. محمود على صبرة، إعداد وصياغة العقود الإدارية، دار الكتب القانونية،٢٠٠٧م، ص (٤٠).

ويمكن لنا تعريف العقد الإداري بأنه "عقد تبرمه الإدارة بصفتها سلطة عامة بهدف تسيير مرفق عام ويخضع لأحكام القانون العام"، ومن خلال ذلك يتحقق القول بأن العقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد يُعد عقداً إدارياً إذا توافر الآتي:

أولاً: أن تكون الإدارة المتعاقدة في العقد الإداري قد تعاقدت بصفتها سلطة عامة.

ثانياً: أن يكون موضوع ومحل العقد المُحرر بين الإدارة والمتعاقد تسيير مرفق عام بهدف إشباع الحاجات العامة.

ثالثاً: أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير معهودة في القانون الخاص ([٣١٩]).

معيار تمييز العقد الإداري:

اجتهد الفقه والقضاء الإداري في تحديد معيار يميز العقود الإدارية عن غيرها من العقود الأخرى، وقد قيل بالمعايير التالية لتمييز العقود الإدارية:

١) أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام: أي أن تكون الإدارة طرفاً فيه، فإذا خلا العقد من ذلك لم يُعد عقداً إدارياً.

٢) اتصال العقد بنشاط مرفق عام: سواء كان هذا المرفق إدارياً أو اقتصادياً أو مهنياً.

٣) احتواء العقد على شروط استثنائية غير مألوفة: أن تستخدم الإدارة أسلوب القانون العام وتُضمَّن العقد شروطاً غير مألوفة في العقود المدنية تسمى امتيازات السلطة العامة.

---

[٣١٩]) وقد عرَّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص..." الطعن رقم ٣١٢٨ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٥/٠١/٢٤م، المكتب الفني.

المطلب الثاني
أنواع العقود الإدارية [٣٢٠]

تتعدد أنواع العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، وقد ورد النص عليها في المادة (٩٤) من لائحة نظام المشتريات الصادرة في عام ١٤٤١هـ، مثل عقود التوريد وإدارة المشاريع وبيع المنقولات والتصنيع والإنشاءات العامة والتصميم وغيره، وقد تضمنت هذه المادة في عجزها عبارة " أي عقود أخرى لتنفيذ أعمال معينة للجهة الإدارية " مما يعني أن ما تم تعداده بهذه المادة ورد على سبيل المثال لا الحصر وللجهة الإدارية التعاقد بغير ما سبق، ومن العقود الإدارية في المملكة الآتي:

١) عقود الامتياز:

عقد الامتياز هو عقد "يتولى الملتزم فرداً كان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، فضلاً عن الشروط التي ضمنتها الإدارة بعقد الامتياز" ([٣٢١]) ويكون محل عقد الامتياز استثمار مورد من موارد الدولة، ومثال الامتياز الممنوح لشركة ارامكو السعودية بالتنقيب عن البترول والغاز الطبيعي واستخراجه، وعقود توليد الكهرباء أو تحلية المياه أو النقل البري أو الجوي أو الهاتف.

ويجب لإبرام هذه العقود الحصول على موافقة مجلس الوزراء يتبعها صدور مرسوم ملكي، إذ تم النص في المادة (١٥) من النظام الأساسي للحكم على أنه "لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد إلا بموجب نظام".

---

[٣٢٠]) تضمنت المادة (٩٤) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الصادرة في عام ١٤٤١هـ بيان العقود التي يجوز للجهة الإدارية التعاقد بموجبها وذلك على سبيل المثال.
[٣٢١]) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص (١٠٦).

٢) عقد الإنشاءات العامة:

هو عقد يبرم بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق نفع عام نظير المقابل المتفق عليه وفقاً للشروط الواردة في العقد ([٣٢٢]) ويُعد هذا العقد من عقود المقاولة لتحقيق نفع عام. ونظراً لأهمية هذه العقود صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٦) وتاريخ ١٤٠٨/٠٦/١٣هـ بوضع صيغة نمطية لها.

٣) عقد التوريد:

هو عقد يبرم بين الإدارة (أو أي شخص معنوي عام) وبين مؤسسة أو شركة خاصة لتوريد منقولات للإدارة لخدمة مرفق عام، ويرد هذا العقد على المنقولات، وقد يقترن هذا العقد بعمل آخر غير التوريد مثل التصنيع أو التركيب، فيتحول إلى عقد توريد وتركيب أو عقد تصنيع وتوريد وتركيب، وذلك حسب الاتفاق المبرم بين الإدارة المتعاقد.

٤) عقد النقل:

هو عقد يُبرم بين الإدارة وأحد الشركات أو المؤسسات الخاصة للقيام بنقل أشخاص أو بضائع أو أشياء لحساب الجهة الإدارية، سواء لمرة واحدة أو لعدة مرات أو لمدة محددة مقابل مبلغ من المال، ومثاله النقل البري أو الجوي ونقل الطلاب داخل الجامعات.

---

[٣٢٢]) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة بعمان، ٢٠١٠م، ص (٢٤).

٥) **عقد التأمين:**

هو عقد يُبرم بين جهة الإدارة وإحدى شركات التأمين، تقوم بموجبه الأخيرة بالتأمين على مشروع أو منشآت أو مبانٍ ضد المخاطر، وتخضع المنازعات الناشئة عنه لديوان المظالم.

٦) **عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T):**

هو عقد يُبرم بين جهة الإدارة وأحد الأفراد الخاصة وفقاً لشروط محددة سلفاً، على أن يقوم المتعاقد بإنشاء مشروع على نفقته الخاصة وتقديم الخدمة العامة لمدة معينة والحصول على إيرادات المشروع، ثم تعود ملكية المشروع للدولة بعد ذلك، وتعد عقود ألـ(B.o.t) من صور العقود الإدارية الحديثة.

٧) **عقود الخدمات العامة:**

تُبرم هذه العقود بين الجهة الإدارية وإحدى الشركات أو المؤسسات الخاصة لتقديم خدمات لمدة معينة كالصيانة والتشغيل.

وتُعد العقود الوارد ذكرها "سابقاً" عقوداً إدارية تم ذكرها على سبيل المثال لا الحصر إذ توجد عقود إدارية أخرى لا يتسع المجال لذكرها وبيان أحكامها.

المبحث الثاني

طرق أبرام العقود الإدارية

تتميز العقود الإدارية بطابع خاص فيما يخص تحديد واختيار المتعاقد وإبرام العقد والآثار المترتبة عليه، فقد ألزم نظام المنافسات والمشتريات السعودي الجهات الإدارية التقيُّد بالقواعد الإجرائية الواردة في النظام حال طرح المشروعات العامة للتعاقد، وقد تضمن نظام المنافسات الجديد في المادة (١٠٩) بأن تكون الأولوية في التعامل للمنشئات الصغيرة والمتوسطة المحلية.

وهدف المنظم السعودي من ذلك ضمان الشفافية في التعاقد على مشروعات الدولة، والحصول على أفضل العروض فنياً ومالياً، لذلك حدد النظام في الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان " أساليب التعاقد" بالمادة (٣٢) من لائحة نظام المنافسات والمشتريات، بتحديد طرق التعاقد وعددها (٨) طرق ([٣٢٣])" ألا أن الواقع العملي يؤكد أن أهم هذه الطرق من حيث اللجوء إليها ثلاثة طرق، هي المنافسة العامة والمزايدة العامة والتعاقد المباشر، وسوف نتناول ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: المنافسة العامة.

المطلب الثاني: المزايدة العامة.

المطلب الثالث: التعاقد المباشر.

---

[٣٢٣]) نصت المادة (٣٢) من لائحة نظام المنافسات والمشتريات والمعدلة بالقرار الوزاري رقم (٣٤٧٩) وتاريخ ١٤٤١/٠٨/١١هـ أن " للجهة الحكومية تنفيذ أعمالها ومشترياتها .... بإحدى الأساليب الآتية " ١) المنافسة العامة ،٢) المنافسة المحدودة ،٣) المنافسة على مرحلتين ،٤) الشراء المباشر ،٥) الاتفاقية الإطارية ،٦) المزايدة العكسية الإلكترونية ،٧) توطين الصناعة ونقل المعرفة ،٨) المسابقة "

المطلب الأول

المنافسة العامة

تُعد المنافسة العامة الأصل أو القاعدة في التعاقد على مشروعات الحكومة، وذلك طبقاً للمادة (٢٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ بأن "تُطرح جميع الأعمال والمشتريات الحكومية في منافسة عامة عدا ما يُستثنى ..." [٣٢٤] ويلزم إجراء العديد من الإجراءات لإتمام التعاقد بطريقة المنافسة العامة، وهذه الإجراءات تبدأ من الإعلان حتى التعاقد وهي:

أولاً: الإعلان عن المنافسة:

يمثل الإعلان عن المنافسة ركن الإيجاب في العقود الإدارية أو الدعوة للتعاقد، ويكون ذلك في البوابة الإلكترونية ([٣٢٥]) ويحتوي الإعلان على البيانات الجوهرية والكاملة للمشروع، سواء كانت المنافسة مفتوحة أو مغلقة محلية أو دولية، ويجوز الإعلان حال التعذر في الجريدة الرسمية وموقعها الإلكتروني والموقع الإلكتروني للجهة الإدارية ([٣٢٦]).

ثانياً: تقديم العروض:

يتم تقديم العروض إلكترونياً وأن يكون العرض مشفراً، خلال المدة المحددة لتقديمها وهي (٩٠) يوماً ([٣٢٧])، وفي حالة التعذر تقدم في مظاريف مغلقة لضمان عدم تسرب العروض والمحافظة على سرية الأسعار، تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص والشفافية، ويجوز تمديد مدة سريان العروض لمدة (٩٠) يوماً، بعد موافقة المتنافس على التمديد، ويلتزم كل متنافس بتقديم ضمان الجدية الذي يتراوح ما بين (١% إلى ٢%) من قيمة العرض، إلا في أحوال معينة لا يُلزم بتقديم هذا الضمان، ولا يجوز للمتنافس إدراج تحفظات بالعرض المقدَّم منه.

---

[٣٢٤]) المادة (٢٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية لعام ١٤٤٠هـ.

[٣٢٥]) المادة (٢٩) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية لعام ١٤٤٠هـ.

[٣٢٦]) المادة (٣٣) من لائحة المنافسات والمشتريات المعدلة عام ١٤٤١هـ.

[٣٢٧]) المادة (٣٩) من نظام المنافسات والمشتريات سالف البيان.

ثالثاً: فحص عروض الأسعار:

تقوم لجنة فحص العروض بفحص العروض المقدمة من المتنافسين بعد ترتيبها من قبل لجنة فتح المظاريف، وتقوم بتمحيص العروض من الناحية الشكلية واستبعاد العروض غير المناسبة أو التي تخالف الإجراءات والمواصفات، ويجوز الاستعانة بالخبراء الفنيين، ثم رفع تقرير بذلك إلى صاحب الصلاحية.

رابعاً: البت في العروض:

يكون البت في العروض بعد فحصها خلال المدة المحددة في النظام طبقاً للمادة(٧٤) لائحة المنافسات والمشترات الجديدة، ويجب على من رسا عليه العطاء تكمله الضمان النهائي (٥%) من قيمة العقد خلال (١٥) يوم عمل من تاريخ الترسية طبقاً للمادة (٦١) من نظام المنافسات الصادر في عام ١٤٤٠هـ ، ويُعتبر العقد الإداري قد انعقد بوصول الإخطار إلى علم المتعاقد ([٣٢٨]) وقرار لجنة فحص العروض غير ملزم لصاحب الصلاحية بالتعاقد على من رسا عليه العقد، ويجوز للمتنافس الذي رُفض عرضه أن يطعن في قرار الترسية باعتباره قراراً إدارياً منفصل سابق على إبرام العقد الإداري سواء بالإلغاء أو التعويض أمام ديوان المظالم.

وقد نص النظام على إعفاء الجهات الحكومية أو الشركات التي تمتلك فيها الدولة (٥١%) من رأس مالها من تقديم ضمان الجدية، ويجوز للجهة الإدارية استبعاد بعض العروض وجوبياً أو جوازياً ([٣٢٩]).

أما إذا تقدم للمنافسة عرض وحيد طبقاً للمادة (٥٠) من نظام المنافسات الصادرة عام ١٤٤٠هـ، أو أصبح كذلك بعد رفض باقي العروض، فالأصل عدم قبوله إلا في أحوال استثنائية وبعد توافر الشروط، وهي أن يكون هو العرض الوحيد بالفعل، وأن تكون أسعار العرض مماثلة للسوق، وأن لا تسمح حاجة العمل بإعادة الطرح مرة أخرى، وأن يوافق على قبوله صاحب الصلاحية.

---

[٣٢٨]) المواد (٧٤ حتى ٨٥) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات الجديد.

[٣٢٩]) المادتين رقمي (٤٨ و٥٠) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الجديد.

استئجار المعدات والأجهزة:

تضمنت لائحة نظام المنافسات الصادرة عام ١٤٤١هـ في المادة (١٥٠) النص على ذلك، حيث نصت المادة (٨٥) من نظام المنافسات والمشتريات الجديد على إجازة ذلك شريطة أن يحقق ذلك مصلحة الجهة الإدارية، وأن يكون بناء على تقرير لجنة فينه تجيز ذلك، وأن تكون هذه الأجهزة مؤمن عليها، وألا تزيد مدة الاستئجار عن (٥) سنوات.

المطلب الثاني

المزايدة العامة

تلجأ الإدارة إلى أسلوب المزايدة العامة بغرض بيع منقولات الدولة.

بيع منقولات الإدارة:

نصت المواد من (٨٠ إلى ٨٨) من نظام المنافسات والمشتريات الصادر عام ١٤٤٠هـ، على بيع منقولات الإدارة الزائدة عن حاجتها، وتُحيط الجهة الحكومية المالكة للمنقولات من خلال البوابة الإلكترونية الجهات الحكومية بأصناف المنقولات وكمياتها، وتحدد لها مدة للإفصاح عن رغبتها فيها، فإن لم ترد خلال تلك المدة جاز لها بيعها عن طريق المزايدة العامة.

أولاً: شروط البيع:

١) أن يتم بيع المنقولات المملوكة للجهات الحكومية وليست العقارات.
٢) أن تكون هذه المنقولات زائدة عن حاجة الإدارة وألاَّ تكون إحدى الجهات الأخرى في حاجة إليها.
٣) أن تُخطر وزارة المالية بهذه الأصناف وأن يتم الإعلان عنها على النحو الوارد بالإعلان عن المنافسة العامة.
٤) أن تبلغ قيمتها مائتي ألف ريال فأكثر.

ويتم تقدير هذه المنقولات عن طريق لجنة تحددها الجهة الإدارية، ويجوز الاستعانة بالوسطاء المرخص لهم نظير عمولة لا تزيد عن (٢,٥%) يدفعها المشتري ([٣٣٠]).

ثانياً: إجراءات المزايدة:

١) **الإعلان عن المزايدة:** يتم الإعلان عن المزايدة في البوابة الإلكترونية وموقع الجهة الإلكتروني وطبقاً لقواعد الإعلان.

٢) **تقديم عروض الشراء :** تُقدم العروض من المتنافسين سواء كانت في مزايدة علنية أو على موقع البوابة، ويجب تقديم الضمان الابتدائي وتكملته إلى (٥%) في حالة رسو العطاء، ويحق لموظفي الحكومة الاشتراك في هذه المزايدات لشراء هذه المنقولات للاستعمال الشخصي فقط وليس الاتجار فيها، فإذا لم يتقدم أحد وكانت العروض المقدمة متدنية، يجوز للجهة الإدارية إعادة الطرح مرة أخرى أو دعوة الشركات المتخصصة مباشرة أو أن تقوم الجهة الإدارية بمنح هذه المنقولات مجاناً للجهات الخيرية أو جمعيات النفع العام شريطة إخطار وزارة المالية بذلك.

٣) **فحص العروض:** تقوم به لجنة ثلاثية يكون دورها مراجعة الأسعار والتحقق من التقيُّد بالشروط الواردة بالنظام، وإذا كان السعر المقدَّم يقل بمقدار (١٥%) عن السعر المحدد من لجنة التقييم، يُعاد التقييم مرة أخرى ([٣٣١])، كما تستبعد العروض متدنية السعر بـ (٢٥%).

٤) **البت في العروض:** تتم الترسية بإخطار صاحب أعلى العروض ويُحرر محضر بذلك، ويكون العقد قد انعقد ويُصدر قرار بذلك من صاحب الصلاحية ([٣٣٢]).

---

[٣٣٠]) المادة (١٤٩) من لائحة نظام المنافسات الصادرة ١٤٤١هـ.

[٣٣١]) المادة (١٤٤) من لائحة نظام المنافسات الصادرة ١٤٤١هـ.

[٣٣٢]) المادة (١٤٦) من لائحة نظام المنافسات الحكومية السابقة.

المطلب الثالث

الشراء المباشر

إذا كانت المنافسة العامة هي الأصل في النظام السعودي، فإن الشراء أو التعاقد المباشر هو الاستثناء، وفيه تتحرر الإدارة من كل القيود المفروضة عليها والتعاقد مباشرة مع الغير ([٣٣٣])، وقد أجازت المادة (٣٢) من نظام المنافسات الحكومية الصادر عام ١٤٤٠هـ "توفير احتياجات الجهة الحكومية وتنفيذ أعمالها عن طريق الشراء المباشر في الحالات العاجلة، ثم تضمنت المواد من (٤٨ إلى٤٤) من لائحة نظام المنافسات تنفيذ هذه الأعمال ([٣٣٤]).

أولاً: الشروط العامة في حالة الشراء المباشر:

نصت المادة (٤٤) من لائحة نظام المنافسات على الشروط الواجب مراعاتها حال الشراء المباشر وهي:

١) يجب أن تكون الجهة الإدارية في حاجة إلى التعاقد، وأن يتم الإعلان نظاماً وأن تحصل الجهة الإدارية على ثلاثة عروض على الأقل وذلك عن طريق دعوة المتعهدين أو المقاولين لتقديم عروضهم وذلك حتى تُتاح الفرصة لأكبر عدد من المتنافسين ([٣٣٥]).

٢) تزويد الديوان العام للمحاسبة بجميع العقود الخاصة بالعملية، وأن تُشكل لجنة لتحديد سعر الشراء.

---

[٣٣٣]) أ. سالم بن صالح المطوع، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨م، ص (٧١).

[٣٣٤]) المادة (٣٢) من نظام المنافسات الحكومية الصادرة عام ١٤٤٠هـ.

[٣٣٥]) المادة (٤٤) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات.

٣) أن يوافق صاحب الصلاحية على الشراء وهو الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة.

٤) استثناء الحالات التي لا تخضع لذلك، مثل الأسلحة والمعدات العسكرية، وايضاً السلع والخدمات التي لا تتوافر إلا لدى متعهد واحد.

وقد تطلبت المادة (١/٤٤) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات الحكومية الحالة العاجلة التي لا تحتمل التأخير والتي تبرر التعاقد بالاتفاق المباشر، ويخضع تقدير هذه الحالة إلى سلطة الإدارة، ولا يجوز تجزئة المشتريات أو الأعمال من أجل الوصول إلى صلاحية الشراء ([٣٣٦]).

---

٣٣٦) المادة (١/٤٤) من نظام المنافسات الحكومية.

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على إبرام العقود الإدارية

ترتب العقود الإدارية حقوقاً وواجبات على طرفيها، فحقوق الجهة الإدارية هي التزامات على المتعاقد، وحقوق المتعاقد هي التزامات على الإدارة، وسوف نتناول في هذا المبحث بيان حقوق الجهة الإدارية الناتجة عن إبرام العقد الإداري، ثم حقوق المتعاقد، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: حقوق الجهة الإدارية.

المطلب الثاني: حقوق المتعاقد.

المطلب الأول

حقوق الجهة الإدارية

تتعدد سلطات وحقوق الجهة الإدارية تجاه المتعاقد في العقود الإدارية، وهذه الحقوق مستمدة من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر عام ١٤٤٠هـ، فلا يجوز الدفع بعدم أحقية الجهة الإدارية في استخدام هذه الحقوق، بسبب عدم تضمينها في العقد المبرم بينها وبين المتعاقد، كما لا يجوز للإدارة الاتفاق مع المتعاقد على عدم استخدام هذه الحقوق لأنها مقررة للصالح العام، ومن ثم تُعد من النظام العام.

وقبل أن نبيِّن حقوق الجهة الإدارية والمتمثلة في توقيع جزاءات على المتعاقد يلزم بيان الخصائص العامة لهذه الجزاءات وهي:

١) أن للجهة الإدارية توقيع هذا الجزاء من تلقاء نفسها، دون الحصول على حكم من القضاء.

٢) أن هذه الجزاءات تُوقَّع على المتعاقد ولو لم يُنص عليها في العقد.

٣) ليس شرطاً إثبات حدوث الضرر حتى يتسنى للإدارة توقيع هذه الجزاءات.

الفرع الأول

حق الرقابة والتوجيه

يحق للإدارة الإشراف على المتعاقد والرقابة عليه وتوجيهه، ولو لم يُنص على ذلك في العقد الإداري، فلها متابعة المتعاقد حال تنفيذ المشروع للتأكد من تقيَّده بتنفيذ ما تم النص عليه في العقد والتزامه بالمواصفات الفنية وغيرها، ولها حق تعديل تنفيذ العقد، شريطة ألاّ يصل التعديل إلى حد تغيير العقد، ويكون توجيه المتعاقد عن طريق الأوامر أو النواهي سواء للامتناع عن تأدية عمل أو الحث على تنفيذ عمل معين.

الفرع الثاني

توقيع الجزاءات المالية

للجهة الإدارية حق توقيع العديد من الجزاءات المالية على المتعاقد في العقود الإدارية وهذه الجزاءات هي:

أولاً: غرامة التأخير.

هي مبالغ مالية تُحدد مسبقاً في العقد الإداري وتُحسم من مستحقات المتعاقد إذا تأخر في تنفيذ المشروع، دون إثبات الضرر الواقع على الإدارة أو الحصول على حكم من القضاء بفرضها.

وقد أجازت هيئة كبار العلماء في المملكة العربية السعودية فرض غرامة تأخير على المتعاقد في العقود الإدارية، باعتبارها حافزاً لإكمال الأعمال المسندة إليه في العقد ([٣٣٧])، وقد حدد نظام المنافسات الصادر عام ١٤٤٠هـ في المادة (٧٢) مقدار غرامة التأخير بأنها في عقود التوريد (٦%)، و(٢٠%) في العقود الأخرى بالقول "إذا تأخر المتعاقد في تنفيذ العقد عن الموعد تُفرض عليه غرامة تأخر لا تتجاوز (٦%) من قيمة عقود التوريد ولا تتجاوز (٢٠%) من قيمة العقود الأخرى، ويجوز زيادة تلك النسب بموافقة مسبقة من الوزير، على أن توضح تلك الزيادة للمتنافسين قبل تقديم عروضهم ".

---

[٣٣٧]) قرار هيئة كبار العلماء رقم (٢٥) تاريخ ١٣٩٤/٠٨/٢١هـ.

كما نصت المادة (٧٣) من النظام السابق على أنه " إذا قصّر المتعاقد معه في عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر في تنفيذ التزاماته، تُفرض عليه غرامة لا تتجاوز (٢٠%) من قيمة العقد، مع حسم قيمة الأعمال التي لم تُنفذ، ولا يجوز إعفاء المتعاقد مقدماً من غرامة التأخير، وقد نص النظام على إعفاء المتعاقد في حالتي الإعفاء الوجوبي والإعفاء الجوازي، وحالات الإعفاء الوجوبي، طبقاً للمادة (٧٤) من نظام المنافسات هي:

- حدوث قوة قاهرة أو حادث فجائي أو سبب أجنبي يؤدي إلى تأخر تنفيذ العقد الإداري.
- إذا صدر قرار من الإدارة بإيقاف الأعمال محل العقد الإداري.
- حال قيام الجهة الإدارية بإسناد أعمال جديدة إلى المتعاقد.
- عدم توافر الاعتماد المالي، وتسبب الجهة الإدارية في تأخير التنفيذ.

أما في غير هذه الأحوال، فيجوز إعفاء المتعاقد من غرامة التأخير جوازياً وبشرط موافقة وزارة المالية على هذا الإعفاء (٣٣٨) ويجوز للجهة الإدارية الجمع بين غرامة التأخير وأي من الجزاءات الأخرى، فيجوز لها فرض غرامة تأخير على المتعاقد وسحب العمل منه.

ثانياً: مصادرة التأمين: (٣٣٩)

تُعد مصادرة التأمين من الجزاءات المالية في العقود الإدارية، على اعتبار أن التأمين قد فُرض على المتعاقد ضماناً لتنفيذه للعقد الإداري على الوجه الأمثل، فإذا ما أخل بتنفيذ هذه الالتزامات، يحق للجهة الإدارية مصادرة التأمين المسدد منه، إضافة إلى جواز مطالبته بالتعويض إذا كان له مقتضى، وهو ما نصت عليه المادة (٧٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

---

٣٣٨) قرار ديوان المظالم رقم ٢١/ت لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/ق لعام ١٣٩٨هـ.

٣٣٩) راجع مؤلفنا الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م، ص (٢١) وما بعدها.

ثالثاً: التعويض:

التعويض هو مبلغ مالي يمثل جبر الضرر الذي يلحق بالإدارة، ولا تستطيع دفعه بنفسها، وتلجأ إلى القضاء للحصول على الحكم به، ويجوز الجمع بين مطالبة المتعاقد بالتعويض وتوقيع جزاءات أخرى، أن كان لها وجه [٣٤٠]، طبقاً للمادة (٧٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

الفرع الثالث

فسخ العقد

يجوز للجهة الإدارية أن تقوم بفسخ العقد الإداري المبرم بينها وبين المتعاقد دون حاجة لاستصدار حكم قضائي بذلك، ضماناً لحسن سير المرافق العامة، وذلك طبقاً لنص المادة (٧٦) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

وقد تطلب النظام لفسخ العقد الشرطين الآتيين:

١) توقف المتعهد أو المقاول عن تنفيذ العقد رغم إنذاره بذلك.
٢) امتناع المتعاقد عن تصحيح الأوضاع وتنفيذ المشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بتوقفه عن التنفيذ.

ولديوان المظالم مراقبة صحة هذا القرار سواء عن طريق رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة.

---

٣٤٠) د. محمود عاطف البنا، العقود الإدارية، دار العلوم للطباعة والنشر، ١٩٨٤م، ص (٢٠٣).
وقد نصت المادة (٧٨) من نظام المنافسات الصادر عام ١٤٤٠هـ على أنه " يجب عند إنهاء العقد ...وذلك دون إخلال بحق الجهة الحكومية في الرجوع على المتعاقد معه بالتعويض عما لحق بها من ضرر"

الفرع الرابع

سحب العمل من المتعاقد وتنفيذه على حسابه

يعد هذا الجزاء من أخطر الجزاءات التي يجوز للجهة الإدارية توقيعها على المتعاقد، لذلك تطلب النظام في المادة (٧٥،٧٦) أن يكون إخلال المتعاقد إخلالاً جسيماً بتنفيذ التزاماته التعاقدية والتي تتمثل في الآتي:

١) تأخر المتعاقد عن البدء في العمل أو التباطؤ في التنفيذ أو إخلاله بشروط تنفيذ العقد رغم إبلاغه بذلك كتابة.

٢) قيام المتعاقد بالتنازل عن العقد، أو التعاقد من الباطن دون الحصول على موافقة مسبقة من الجهة الإدارية.

٣) إذا ثبت أن المتعاقد قد شرع بنفسه أو بواسطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشر في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام المنافسات والمشتريات، وحصل على العقد نتيجة تلك الرشوة.

٤) إذا أفلس المتعاقد أو ثبت إعساره أو وُضع تحت الحراسة أو توفي، وكانت مؤهلاته الشخصية محل اعتبار في العقد.

وقد حدد نظام المنافسات طرق التنفيذ على حساب المتعاقد، بأن يتم الاتفاق مع صاحب العرض الثاني الذي يلي المتعاقد، فإن لم يتم الاتفاق معه يتم التفاوض مع صاحب العرض الثالث، فإذا لم تتمكن الجهة الإدارية من ذلك تقوم بطرح الأعمال المسحوبة في منافسة عامة جديدة، أو تقوم هي بتنفيذها بالشراء المباشر أو بالطريقة التي تراها مناسبة، إذا لم تتجاوز قيمة الأعمال المسحوبة مائة ألف ريال سعودي.

من الجدير بالذكر أن سحب العمل من المتعاقد لا يعد إنهاء للرابطة العقدية بين الإدارة والمتعاقد، ويظل الأخير مسؤولاً عن كافة ما يترتب على سحب العمل من نتائج ومسؤوليات.

الفرع الخامس

تعديل العقد

يجوز للجهة الإدارية أن تطلب تعديل العقد المبرم بينها وبين المتعاقد سواء بزيادة الأعمال أو تخفيضها، وقد حددت المادة (١١٤) من لائحة نظام المنافسات الصادرة عام ١٤٤١هـ الضوابط التي يجب مراعاتها حال طلب تعديل العقد والتي تتمثل في الآتي:

١) أن تكون نسبة التعديل بما لا يجاوز (١٠%) من القيمة الإجمالية للعقد في حالة زيادة التزامات المتعاقد، وفي حالة تخفيض الأعمال نسبة مقدارها (٢٠%) من إجمالي العقد.
٢) أن تكون الأعمال الإضافية من ذات الأعمال محل العقد وليست خارجة عن نطاقه ومحققه لمصلحة المرفق.
٣) يجب التأكد من توافر المبالغ المالية اللازمة لتغطية هذه الأعمال الإضافية قبل تعميد المتعاقد بها.
٤) أن يكون التكليف بهذه الأعمال حال تنفيذ العقد وليس بعد انتهائه، وأن يصدر الأمر بها من صاحب الصلاحية.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد تطلب القضاء السعودي توافر ضوابط معينه حال زيادة الأعمال أو تخفيضها، وهذه الضوابط هي:

١) ألاَّ يمس التعديل المزايا المالية المقررة للمتعاقد.
٢) ألاَّ يصل التعديل إلى حد تغيير العقد أو تبديل موضوع أو قلب اقتصاداته رأساً على عقب.

الفرع السادس

إنـهاء العقد

يحق للجهة الإدارية إنهاء العقد الإداري في أي وقت طبقاً للمادة (٧٧) من نظام المنافسات، إذا كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك، بإرادتها المنفردة بقرار من الوزير، شريطة التزامها بإخطار المتعاقد خلال المدة المحددة بالعقد، ما لم يشوب قرارها إساءه استعمال السلطة.

ويحق للمتعاقد الذي تم إنهاء العقد معه اللجوء إلى ديوان المظالم للمطالبة بالتعويض تأسيساً عمَّا لحقه من خسارة وما فاته من كسب. وقد قضى ديوان المظالم بأنه "لجهة الإدارة الحق في إنهاء العقد في أي وقت إذا ما رأت أن المصلحة العامة المنشودة منه تستلزم ذلك، وفي هذه الحالة يكون للمتعاقد معها الحق في التعويض إذا كان له وجه" ([٣٤١]).

المطلب الثاني

حقوق المتعاقد

هناك العديد من الحقوق للمتعاقد تجاه الإدارة، لإحداث التوازن في العقود الإدارية، ومن هذه الحقوق، حق الحصول على المقابل المادي المقرر لقاء تنفيذ العقد وحق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري.

ونظير ذلك، يلتزم المتعاقد بتنفيذ العقد وفقاً للشروط والضوابط المنصوص عليها سواء بالعقد أو كراسة الشروط وفقاً للأصول الفنية، وسوف نتناول في هذا المطلب بيان حقوق المتعاقد في العقود الإدارية، وذلك على النحو التالي:

---

[٣٤١]) قرار ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ٩٨ في القضية رقم ٣٢٨/ق لعام ١٣٩٦هـ.

الفرع الأول

الحصول على المقابل المادي

يُعد حق المتعاقد في الحصول على المقابل المادي الناتج عن العقد الإداري سواء كان رسماً أم ثمناً، الباعث الرئيسي على إقدامه في إبرام العقد، ويحصل المتعاقد على المقابل المالي في المواعيد المحددة، وفق خط سير تنفيذ المشروع وهو ما يُسمى الدفع التدريجي لمستحقات المتعاقد المرتبط بتقدم الأعمال وفقاً للمادة (١٠٩) من لائحة نظام المنافسات المعدلة عام ١٤٤١هـ.

وقد أجاز النظام في المادة (١٠٨) من اللائحة السابقة منح المتعاقد دفعة مقدمة قبل البدء في التنفيذ لا تتجاوز (١٠%) من قيمة العقد الإجمالية مقابل ضمان بنكي مساوٍ لقيمة الدفعة المقدمة ([٣٤٢]) وقد نصت المادة (١٠٨) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات على أنه يتطلب لصرف الدفعة المقدمة توافر الشروط الآتية:

١) يجوز تجزئة الدفعة المقدمة الى دفعات.
٢) أن يقدم المتعاقد ضماناً مساوٍ لقيمة الدفعة المقدَّمة.
٣) لا يجوز صرف الدفعة المقدمة عند تجديد العقد القائم أو حال التكليف بأعمال إضافية.

الفرع الثاني

الحق في التعويض

للمتعاقد أن يطلب التعويض إذا أخلت الجهة الإدارية بالتزاماتها التعاقدية وتوافرت أركان المسؤولية، وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية، وهذا ما قضى

---

[٣٤٢]) كانت الدفعة المقدمة (٥%) وتم تعديلها إلى (١٠%) بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ وتاريخ ١٤٢٨/٠١/١٧هـ ثم أبقى عليها كما هي النظام الحالي.

به ديوان المظالم بأنه "يتعيَّن لقيام مسؤولية الجهة الإدارية توافر أركان المسؤولية وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر" ([343]).

ويقع على عاتق المتعاقد إثبات الخطأ وتحقق الضرر لاستحقاق التعويض، إلا إذا افترض القضاء تحقق الضرر، ومثال ذلك تأخر الجهة الإدارية في سداد مستحقات المقاول يؤدي بالضرورة إلى وقوع الضرر ([344]) ويقضي القاضي بالتعويض مع استمرار المتعاقد في التنفيذ.

وتتعدد الحالات التي تُعطي الحق للمتعاقد في طلب التعويض منها التأخير في سداد المستحقات وتغير موقع تنفيذ المشروع وإلزام المتعاقد بتنفيذ أعمال إضافية وتأخير تسليم الموقع وزيادة حجم التعديل والتوقف المؤقت للمشروع بناء على طلب الإدارة.

الفرع الثالث

إعادة التوازن المالي للعقد

قد تحدث ظروف وأحوال يكون معها تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقاً وليس مستحيلاً، وتؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد الإداري، ومن ثم خسارة المتعاقد خسارة فادحة لسبب لا يرجع اليه، هذه الأحوال تُعطي الحق للمتعاقد في طلب إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، وقد نصت على ذلك المادة (١١٣) من لائحة نظام المنافسات، وهذه الحالات هي: نظرية عمل الإدارة والظروف الطارئة والصعوبات المادية غير المتوقعة، وسوف نتناول بيان هذه النظريات الثلاث على النحو التالي:

---

[343]) حكم ديوان المظالم رقم ١٧/ت/١ لعام ١٤١٠هـ، مجموعة القضاء الإداري، ص (١١٣).

[344]) حكم ديوان المظالم رقم ٦/٧٤/ت/١ لعام ١٤١١هـ مجموعة القضاء الإداري، ص (١٦٨).

أولاً: نظرية عمل الإدارة:

تُطلق هذه النظرية على كل إجراء مشروع يصدر عن إحدى سلطات الدولة ويكون من شأنه زيادة الأعباء المالية على عاتق المتعاقد حال تنفيذ العقد الإداري وتُسمى هذه النظرية "فعل الإدارة" أو "نظرية عمل الأمير"

شروط تطبيق النظرية:

١) يجب لإعمال أحكام هذه النظرية أن نكون بصدد عقد إداري.
٢) أن يكون الإجراء صادراً من سلطة عامة، وأن يكون مشروعاً وغير متوقع.
٣) يجب أن يترتب على الإجراء الصادر عن السلطة العامة ضرر جسيم بالمتعاقد.
٤) أن يحدث هذا الإجراء حال تنفيذ العقد الإداري وليس قبل التعاقد أو بعد تسليم الأعمال.

الآثار المترتبة على النظرية:

يترتب على تحقق شروط إعمال النظرية تعويض المتعاقد تعويضاً كاملاً عن الأضرار والخسائر التي حاقت به، والإعفاء من الغرامة وتمديد العقد، كما يجوز له طلب فسخ العقد، وقد قضى ديوان المظالم بأن" المطالبة بالتعويض عن زيادة الرسوم الجمركية لا يستند إلى خطأ ارتكبته الإدارة المتعاقدة، بل يستند إلى زيادة الرسوم الجمركية بعد إبرام العقد أي أن المدعية تطالب بالتعويض استناداً إلى نظرية عمل الأمير" ([٣٤٥]).

---

[٣٤٥]) حكم ديوان المظالم رقم ٩٤١/ق لعام ١٤٠٩هـ مشار إليه بمؤلف أ. سالم بن صالح المطوع، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص (٢٤١).

ثانياً: نظرية الظروف الطارئة: ([346])

مفهوم نظرية الظروف الطارئة أن تحدث أثناء تنفيذ العقد حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها عند التعاقد، ولا يمكن دفعها، وتجعل تنفيذ العقد مرهقاً، بحيث يُهدد المتعاقد بخسارة فادحة، الأمر الذي يلزم الإدارة بمشاركته في تحمل جزء من الخسارة بحيث يعود للعقد التوازن المالي إلى ما كان عليه قبل حدوث الظروف الطارئة ([347]).

شروط تطبيق النظرية:

١) حدوث ظرف أو حادث استثنائي غير متوقع.

٢) أن يكون الظرف الطارئ أجنبياً عن إرادة المتعاقدين.

٣) أن يحدث هذا الظرف أثناء التنفيذ وليس قبل التعاقد أو بعد تسليم الأعمال.

٤) أن يؤدي الظرف الطارئ إلى قلب اقتصادات العقد.

وقد قضى ديوان المظالم بأن الظروف الطارئة هي "كل حادث عام لاحق على تكوين العقد غير متوقع الحصول عند التعاقد ينجم عنه اختلال بين المنافع المتولّدة عن عقد يتراخى تنفيذه إلى أجل أو آجال ويصبح تنفيذ المدين أو الملتزم كما أوجبه العقد مرهقاً له إرهاقاً شديداً ويتهدده بخسارة فادحة تخرج عن الحد المألوف من خسائر التجار" ([348]).

آثار تحقق النظرية:

إذا توافرت أسباب النظرية السابق ذكرها، يتولّد للمتعاقد الحق في المطالبة بالتعويض وعلى الإدارة أن تتحمل جزءاً من هذه الخسائر لضمان سير

---

٣٤٦) راجع الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في النظام السعودي، د. حسان أبو العلا، مرجع سابق، ص (٥).

٣٤٧) د. عاطف البنا، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص (١٧٥)

٣٤٨) حكم ديوان المظالم رقم ٣/١/٢٨ لعام ١٤٢٢هـ في القضية رقم ١/١٢/ق لعام ١٤٢١هـ حكم غير منشور.

المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويكون أساس تقدير التعويض الخسارة الفعلية التي لحقت بالمتعاقد دون أن تشمل ما فات المتعاقد من كسب، مما يُعد ذلك تعويضاً جزئياً، وقد يكون هذا التعويض مالياً كما قد يكون في صور أخرى مثل إعفاء المتعاقد من غرامة التأخير أو سداد رسوم الجمارك أو غيرها من طرق التعويض المناسبة.

إلا أنه، لا يترتب على تحقق شروط النظرية توقف المتعاقد عن التنفيذ وإنما يظل مستمراً في التنفيذ، إلا إذا أدى الظرف الطارئ إلى استحالة التنفيذ في هذه الحالة يجوز للمتعاقد التوقف عن التنفيذ.

ثالثاً: نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة:

تقوم هذه النظرية على أنه أثناء تنفيذ العقد تواجه المتعاقد صعوبات مادية غير عادية، لم يكن بوسعه توقعها عند التعاقد، وتجعل تنفيذ العقد مرهقاً، وأكثر تكلفه، الأمر الذي يلزم جهة الإدارة المتعاقدة بتعويضه تعويضاً كاملاً لجبر ما أحدثته تلك الصعوبات من أضرار ([٣٤٩]). وتقوم هذه النظرية على تحقيق العدالة بين طرفي العقد الإداري، ويكون ذلك بزيادة الأسعار المتفق عليها حتى تغطي جميع الأعباء والتكاليف.

شروط تطبيق النظرية:

١) أن تواجه تنفيذ العقد صعوبات مادية استثنائية.
٢) أن تكون هذه الصعوبات غير متوقعة حال التعاقد.
٣) أن تلحق هذه الصعوبات ضرراً بالمتعاقد.

آثار النظرية:

إذا توافرت الشروط السابق ذكرها، فلا يترتب عليها إعفاء المتعاقد من تنفيذ العقد الإداري وإنما يتعيَّن عليه الاستمرار فيه رغم ارتفاع تكاليفه في ظل هذه الصعوبات، وتلتزم الجهة الإدارية

---

[٣٤٩]) د. ماجد الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧م، ص (١٨٢).

المبحث الرابع

نهاية العقود الإدارية

تنتهي العقود الإدارية بصورة طبيعية كما قد تنتهي بصورة غير طبيعية، وفي هذا المبحث سوف نتناول صور انتهاء العقود الإدارية، وذلك على الآتي:

المطلب الأول: نهاية العقود الإدارية بصورة طبيعية.

المطلب الثاني: نهاية العقود الإدارية بصورة غير طبيعية.

المطلب الأول

نهاية العقود الإدارية بصورة طبيعية

تنتهي العقود الإدارة بصورة طبيعية بتحقق النتيجة التي أُبرم من أجلها العقد وتكون بتمام تنفيذه من طرفيه تنفيذاً كاملاً وذلك بانتهاء مده العقد إذا كان من العقود الزمنية أو بتسليم المواد المطلوب توريدها إذا كان العقد من عقود التوريد أو بتمام الأعمال المطلوبة إذا كان العقد من عقود الأشغال العامة وتم تنفيذ وتسليم هذه الأعمال وكانت مطابقة للمواصفات الفنية.

كما تنتهي العقود الإدارية بصورة طبيعية أيضاً بانتهاء مدتها المحددة في العقد، ومثال ذلك انتهاء عقود الإيجار الإدارية وعقود الالتزام والصيانة الدورية، كما تنتهي العقود الإدارية بالاتفاق بين طرفيها على الفسخ.

المطلب الثاني

نهاية العقود الإدارية بصورة غير طبيعية

تنتهي العقود الإدارية بصورة غير طبيعية في الحالات الآتية

أولاً: الفسخ بقوة القانون:

تتحقق هذه الحالة بهلاك محل العقد الإداري بسبب القوة القاهرة أو السبب الأجنبي دون التزامات على طرفيها، ومثال ذلك سقوط طائرة كانت محلاً لعقد صيانة،

كما ينتهي العقد بقوة النظام إذا تضمن شرطاً فاسخاً وتحقق هذا الشرط على أن يسري الفسخ في هذه الحالة بأثر فوري.

ثانياً: الفسخ بحكم القضاء:

يكون الفسخ بحكم القضاء بناء على دعوى يقيمها صاحبة المصلحة في ذلك، وتُؤسس هذه الدعوى على توافر القوة القاهرة التي تعفي المتعاقد من التنفيذ، وأيضاً حالة وقوع خطأ من جانب طرفي العقد يؤدي بالطرف الآخر إلى طلب الفسخ، وهو ما يُسمى بالدفع بعدم التنفيذ، وعادة ما يلجأ المتعاقد إلى القضاء وليس الجهة الإدارية، إلا أنه ليس هناك ما يحول دون لجوء الإدارة طالبة الفسخ، وذلك تحقيقا لمبدأ الشفافية.

ثالثاً: الفسخ من قبل الإدارة:

قد يكون الفسخ بقرار يصدر من الجهة الإدارية استناداً إلى خطأ المتعاقد في تنفيذ التزاماته، وهو حق مقرر للإدارة باستثناء عقود التزام المرافق العامة.

هذا ما انتهينا إليه، فإن وُفقنا فمن الله، وإن كان هناك خلل أو زلل أو نقص فمن أنفسنا، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

قائمة بأهم المراجع

أولاً: الكتب:

- د. إبراهيم خليل، نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، ١٩٨٨م.
- د. إبراهيم شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣م.
- د. أحمد عبد الكريم سلامة، الوسيط في القانون الدولي الخاص، مطبوعات جامعة الملك سعود، ١٤١٨هـ.
- د. أدور عبيد، موسوعة أصول المحاكمات، دار المستشار، بيروت، ١٩٧٧م.
- د. أشرف رمضان عبد الحميد، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.
- د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، ط ١، ٢٠٠٩م.
- د. السيد صالح عوض، أثر العرف في التشريع الإسلامي، دكتوراه، جامعة القاهرة، دار الكتاب الجامعي، ١٩٨١م.
- د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م.
- د. أيوب منصور الجربوع، اختصاص ديوان المظالم بوصفة جهة قضاء إداري، مجلة العدل، العدد ٥١، ١٤٣٢هـ.
- د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، بدون سنة نشر.
- د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د. ثروت بدري، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.
- د. حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
- د. حسان عبد السميع هاشم، اختصاص ديوان المظالم بنظر الدعوى التأديبية طبقاً للنظام الصادر في ١٤٢٨هـ في المملكة العربية السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد، سنه ٢٠١٢.
- د. حسان عبد السميع هاشم، " الظروف الطارئة وأثرها على العقد الاداري في المملكة العربية السعودية مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد، سنه ٢٠١٣.
- د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، ١٩٨١م.
- د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ٢٠١٠م.
- د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دارسة مقارنة، معهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م.
- د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، ط ١، دار القانون، الرياض، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م.
- د. رجب محمود أحمد، محاضرات في القانون الإداري، بدون دار نشر ،٢٠١٨م.
- د. رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

- د. زكي الدين شعبان، أصول الفقه الإسلامي، القاهرة، ١٩٦٨م.
- د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٦م.
- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٢م.
- سالم بن صالح المطوع، العقود الإدارية على ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي، ط ٢، ١٤٢٩هـ.
- د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣م،٢٠١٧م.
- د. سعود بن سعد آل دريب، التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة ونظام السلطة القضائية، ١٤١٩هـ.
- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام، ١٩٥٦م.
- د. سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٥م.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.
- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- سليمان محمد الجريش، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، الطبعة ١، ١٤١٨هـ.
- د. صبري محمد السنوسي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٧م.
- د. عبد الرزاق على الفحل، رقابة ديوان المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النوابغ ١٩٩٤م.
- د. عبد الرووف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم القانونية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
- د. عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظائف العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ١٩٦٩م.
- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩م.
- د. عبد القادر الشيخلي، القانون الإداري السعودي، دار الثقافة ،١٤٣٦هـ.
- عبد الله بن راشد السنيدي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط٢، ١٤٣٠هـ.
- د. عبد المجيد سليمان، القانون الإداري، تنظيم الإدارة المركزية، دار النهضة، ٢٠٠١م.

- د. عبد المحسن ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي، الطبعة الثالثة، دار حافظ، ١٤٢٩هـ، ٢٠٠٨م.
- د. عبود السراج، قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٦م.
- د. عثمان خليل، مجلس الدولة، القاهرة، ١٩٥٦م.
- د. علي حسين خطار شنطاوي، مبادئ القانون الإداري السعودي، مكتبة الرشد، ١٤٣٣هـ.
- د. فتحي بكري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.
- د. فهد عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على القرارات الإدارية ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.
- د. فؤاد محمد مرسي عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دارسة مقارنة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة بالرياض، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.
- فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، ١٤٣٤هـ.
- د. كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، ١٩٦٩م.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٧١م.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، ١٩٩٦م.
- د. محمد العربي، مبادئ القانون الإداري المقارن، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٦٦م.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة، ١٩٨٧م.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقيه في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٣م.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، القاهرة، ١٩٧٥م.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م.
- د. محمد جوده الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة، رسالة دكتوراه، ١٩٧٦م.
- د. محمد حامل الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩م.
- د. محمد سلام مدكور، أصول الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.
- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي، الطبعة ١، بدون سنة نشر.
- د. محمد علي عمران وأخرين، مقدمة في دراسة الأنظمة، دار حافظ، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م.
- د. محمود كامل، السلطة السياسة، دار النهضة العربية، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م.
- د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠م.
- د. محمود عاطف البنا، العقود الإدارية، دار العلوم للطباعة والنشر، ١٩٨٤م.
- د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩م.
- د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، ١٤١٤هـ.
- د. محمود علي صبرة، إعداد وصياغة العقود الحكومية، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٧م.

- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ١٩٦٦م.
- د. مصطفى أبو زيد فهي، القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٢م.
- د. منصور حمد المالك، الفصل في المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة العدل، ١٤٢٠هـ.
- د. نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.
- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، ط٢ القاهرة، ٢٠٠٢م.
- د. هاني بن علي الطهراوي، فصل الموظف العام في النظام السعودي، ط الأولى، ١٤٣٢هـ

ثانياً: المجموعات القضائية:

- الموسوعة الإدارية الحديثة الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، د. نعيم عطية وحسن الفكهاني، ١٩٨٤م.
- مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات من ١٤١٠هـ إلى ١٤١٥هـ، أحكام ديوان المظالم.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، ديوان المظالم المملكة العربية السعودية.
- مجموعة المبادئ النظامية التي قررتها هيئة التدقيق بديوان المظالم ١٤١٠هـ إلى ١٤١٦هـ.